

52545

52545

**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE**

ACTA JURIDICA ET POLITICA

**Tomus XLVII.
Fasciculus 1-18.**

Alkotmány és jogtudomány

Tanulmányok

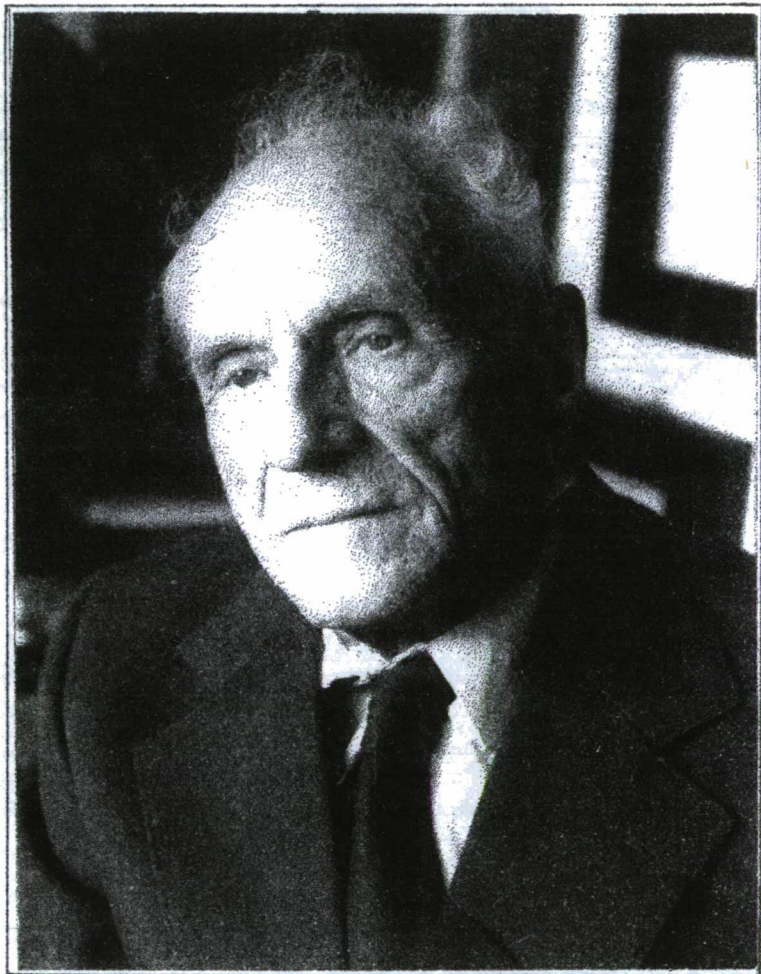
**SZEGED
1996**

ALKOTMÁNY ÉS JOGTUDOMÁNY

Dr. Szabó József professzor

(1909–1992)

emlékére



Meló Wray

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XLVII.
Fasciculus 1–18.

Alkotmány és jogtudomány

Tanulmányok

SZEGED
1996

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, OTTÓ CZÚCZ,
MIKLÓS SIPOS, JENŐ KALTENBACH, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY,
KÁROLY NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
ISTVÁN SZENTPÉTERI, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI, LAJOS TÓTH

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, CZÚCZ OTTÓ,
SIPOS MIKÓS, KALTENBACH JENŐ, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC,
NAGY KÁROLY, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZENTPÉTERI ISTVÁN, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, TÓTH LAJOS

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523

ELŐSZÓ

A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán több évtizede folyik a magyar alkotmány továbbfejlesztésére irányuló tudományos kutatás. Az Alkotmányjogi (korábban: Államjogi) Tanszék keretében a korábbiakban inkább összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok és forráskiadványok készültek; a tanszék munkatársaitól a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó gondozásában kiadásra kerülhettek a Szovjetunió alkotmányai, a népi demokráciák alkotmányai, a nyugat-európai országok alkotmányai, valamint Nyugat-Európa legújabb alkotmányai.¹ A rendszerváltást követően, az új politikai, társadalmi környezetben szükségessé vált az újabb magyar és közép- és kelet-európai alkotmányfejlődés áttekintése, különös tekintettel arra a tényre, hogy az elmúlt években hazánkban és a környező államokban alkotmányozási hullám ment végbe. Egyes országokban új alkotmányokat fogadtak el, másokban a korábbiakat olyan jelentős mértékben módosították, hogy azok tartalmukban már szintén új alkotmányoknak tekinthetők. A jogtudomány mindezidáig átfogó módon nem értékelte e nagy jelentőségű társadalmi és alkotmányos változások jogági összefüggéseit, így azt sem, hogy egy új államszervezeti felépítés, az egyén jogainak kibővülése miként tükröződik vissza az egyes jogágakban.

A rendszerváltozás a jogtudomány, a közjog és a magánjog megújulását egyaránt lehetővé tette; a korábbiakban formális jogintézmények tartalmilag valóságossá váltak kaptak. Az állam paternalista szerepének megszüntetésével, az egypártrendszer felszámolásával az egyes jogágak felszabadultak a politikai nyomás alól; a jogtudomány eredményei szabadon közzétehetők; a 20. század végén sajátos jogi reneszánszról beszélhetünk Közép- és Kelet-Európában.

A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Bizottsága hűen hagyományaihoz akként határozott, hogy *tanulmánykötetet* szentel az alkotmány új kérdéseinek, különös tekintettel az egyes jogágak és az alkotmány összefüggéseire, és ezzel igyekszik szakmai segítséget nyújtani az alkotmányozással foglalkozóknak. Az elkészült tanulmányok, noha elismerik az alkotmány politikai funkcióját is, elsősorban *jogtudományi szempontokból* kívánják elemezni az alaptörvényt; csupán ebből az aspektusból kívánnak véleményt nyilvánítani meglévő alkotmányunkról, és tesznek *de lege ferenda* javaslatokat. Tanulmánykötetünk *első része* a kar oktatói által írt tanulmányokat tartalmazza.

¹ Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány (Válogatta, szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: dr. Kovács István, a dokumentumokat fordította és a jegyzeteket írta: dr. Tóth Károly.), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (a továbbiakban: KJK), Budapest, 1980., 271 p.; *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai* (Válogatta, szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: dr. Kovács István, a dokumentumokat fordította és a jegyzeteket írta: dr. Tóth Károly.), KJK, Bp., 1982., 502 p.; *Az európai népi demokráciák alkotmányai* (Válogatta, szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: dr. Kovács István, a dokumentumokat fordította és a jegyzeteket írta: dr. Tóth Károly.), KJK, Bp., 1983., 406 p.; *Nyugat-Európa alkotmányai* (Szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: dr. Kovács István, a dokumentumokat lektorálta: dr. Tóth Károly.), KJK, Bp., 1988., 468 p.; *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai* (Szerkesztették: dr. Kovács István és dr. Tóth Károly.), KJK, Bp., 1990., 447 p.

1995. június 15–17-én a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke, valamint Politológiai Tanszéke a Károli Gáspár Református Egyetemmel együttműködve nemzetközi alkotmányjogi konferenciát rendezett Kecskeméten *Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában* címmel. A jelen kötet szerkesztői attól a meggyőződéstől vezettetve, hogy Magyarország sorsa a környező országok sorsától is jelentősen függ, úgy döntöttek, hogy e nemzetközi konferenciára készített – egyébként külön kötetben is közreadott² – nemzeti referátumok közül a fontosabbakat e kötet második részében magyarul is közzéteszik.

Tanulmánykötetünkkel egykori professzorunkra, az Alkotmányjogi Tanszék valamikori (1947–1950) vezetőjére, dr. Szabó József egyetemi tanárra (1909–1992) is emlékezünk. Ő szakmai tekintélyével a kar és az egész egyetem egyik meghatározó egyénisége volt, egyetemi pályafutása azonban politikai okokból fiatalon megszakadt. A sokszor meghurcolt, de meg nem törtetett Szabó professzor 70. születésnapjára emlékkönyv sem készülhetett. Ezért kívánunk e tanulmánykötettel – amelynek valamennyi gondolatát bizonyosan nem tenné magáévá – emléke előtt is tisztelni.

Szegeden, 1995. decemberében

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

tanszékvezető egyetemi docens
(Alkotmányjogi Tanszék)

² *System transformation and constitutional developments in Central and Eastern Europe/Changement de régime politique et le développement de la constitution en Europe Centrale et Orientale*. International Conference/Conférence internationale. Hungary/Hongrie, Kecskemét, June 15-17, 1995. (Edited by Károly Tóth). Published by Károli Gáspár Reformed University Kecskemét and József Attila University Faculty of Law Szeged, Kecskemét–Szeged 1995. – A jelen Acta-kötetben magyarul is megjelent tanulmányok e kötetbeli, eredeti címét tartalomjegyzékünkbe is fölvevük.

Első rész

Az alkotmányozás elvi, történeti, tételes és összehasonlító jogi problémái

(A Kar munkatársainak tanulmányai)

Az alkotmány és a polgári jog

Az alkotmány és a polgári jog cím egyértelműen utal arra, hogy a jelen tanulmány az alkotmány és polgári jog kapcsolatát igyekszik – legalább is meghatározott aspektusból – vizsgálni.

Az alkotmány és a polgári jog kapcsolatában alapvetően két kérdést szeretnénk körüljárni és a lehetőségek függvényében részletezni.

A témával kapcsolatos első kérdés az, hogy az alkotmány ebben az összefüggésben mit szabályozzon. A második kérdés pedig az, hogy hogyan milyen részletességgel, milyen mélységig kell az alkotmányban ezeket a kérdéseket szabályozni.

A mit kérdésre akkor tudunk válaszolni, ha körüljárjuk azt a joganyagot, amit a polgári jog szabályoz és azt vizsgáljuk, hogy ebből mi az amit valamilyen formában meg kell jeleníteni az alkotmányban. Már itt utalni szeretnénk arra a körülményre; tudatában vagyunk annak hogy az alkotmány nem lehet túlzottan részletező, alapvetően nem konkrét rendelkezéseket; hanem elvi jogtételeket kell hogy tartalmazzon.

Miután a polgári jog alapvetően vagyoni jogot és személyiségi jogot szabályoz, eléggé kézenfekvő az a megállapítás, hogy az alkotmányban is valamilyen formában meg kell jelennie a vagyoni jogoknak és a személyiségi jogoknak egyaránt.

A polgári jog és az alkotmány illetve az alkotmányjog szoros kapcsolatát nagyon plasztikusan mutatja be Harmathy Attila professzor A Polgári Törvénykönyv reformjáról c. tanulmányában.¹ Csak egyet lehet vele érteni abban, hogy az alkotmányjogi tételek kialakításánál kellő mértékben figyelembe kell venni a polgári jog anyagát és nem szabad figyelmen kívül hagyni az alkotmányjogi szempontok érvényesítésénél a polgári jogi kodifikáció sajátos követelményeit sem.²

Miután az Igazságügyi Minisztérium viszonylag széles körben publikussá tette az új alkotmánnyal kapcsolatos koncepcióját, téziseit,³ tulajdonképpen adott a lehetőség annak megvizsgálására, hogy a polgári jog szempontjából fontos jogtételeket a kodifikáció mennyiben kívánja tükröztetni az alkotmányban.⁴

¹ Harmathy Attila: A Polgári Törvénykönyv reformjáról. Bp. kézirat 11. p.

² Harmathy Attila im. 3. p.

³ Ld. KÓDEXPRESSZ Kodifikációs hetilap 1995. 168. sz. melléklete. (A továbbiakban: Koncepció).

⁴ Itt most nem foglalkozunk azzal a kérdéssel, ami széles körben irodalmi vita tárgya is, nevezetesen, hogy új alkotmányra van-e szükség, vagy pedig a jelenlegit kell megfelelő formában módosítani. Ennek a kérdésnek az eldöntése lényegében független a jelen tanulmány célkitűzésétől, mert mondandónk egyaránt érvényes az új alkotmányra is és arra az esetre is ha nem új alkotmány lenne, hanem csak a jelenlegit módosítanánk.

Mint arra már korábban utaltunk, a polgári jog területéről alapvetően két kérdéskör az, amelynek – legalább is véleményünk szerint – feltétlenül meg kell jelenni az alkotmányban. Ez a két terület pedig a tulajdonjog és a személyiségi jogok.

Ami a közzétett koncepciót illeti, a tulajdonjoggal kapcsolatos rendelkezései illetve tételei igen csak szűkszavúak.

A koncepció tulajdonnal kapcsolatos kérdést kifejezetten két helyen említ. Az egyik az alkotmány általános rendelkezései között, amikor kimondja, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság, amelyben érvényesül a tulajdoni formák egyenlősége és a vállalkozás szabadsága. A másik pedig, az alapvető jogok között a tulajdon, az öröklés, a kereskedelem szabadságának a kimondásakor.

Ugyanakkor – legalább is a koncepció szerint – nincsen szó az egyes tulajdoni formákról, és nincsen szó a tulajdon kifejezett védelméről és szabadságáról sem. Önmagában ugyanis a deklaráció nem látszik elégséges biztosítéknak, szükséges lenne legalább is olyan alapvető rendelkezések felvételére, amelyek biztosítják is azt, hogy a deklarációban foglalt elvek megvalósulhassanak.

A tulajdonhoz való jog természetesen magába foglalja a tulajdonjog átruházhatóságához való jogot is. A tulajdonjog átruházása köréből azonban a koncepció csak az öröklés lehetőségét említi és nem tartalmaz olyan elvi tételt, amely a tulajdonnal való szabad rendelkezést elők között garantálná, holott erre éppen a nem régmúlt kedvezőtlen tapasztalataiból kiindulva, úgy vélem, szükség lenne.

Az alkotmány csak elvi tételeket tartalmaz és a különálló részletszabályok azok, amelyek ezeket az elvi tételeket részletezik, mintegy kifejtik. Ugyanakkor valahol meg kellene kísérelni meghúzni azt a vonalat, amin túl ezek az egyéb szabályok – még ha ezek különálló törvényi formában is jelennek meg – nem mehetnek.

A fenti állítást támasztja alá, hogy a tulajdon szabadsága jelentheti azt, hogy mindenki szabadon és korlátozástól mentesen szerezhet és tarthat tulajdont. Ezt a folyamatot azonban több szinten lehet korlátozni, nehezíteni. A probléma lényege nem is annyira abban rejlik, hogy ezek a korlátozó rendelkezések alkotmányosak-e vagy nem, hanem sokkal inkább abban, hogy hol húzódik ezeknek a rendelkezéseknek az a mértéke, amíg a korlátozás alkotmányosnak mondható és honnan milyen szinttől mondható az alkotmányellenesnek.

Ezzel kapcsolatban két területre szeretnék utalni.

Az egyik: jogszabályban meghatározott vagyontárgyak tulajdonának a megszerzésekor az állam javára fizetendő illeték kérdése.

El kell fogadni azt, hogy az állam a működéséhez szükséges vagyon előteremtésének az érdekében adókat és illetéket vet ki. Megfontolandónak vélném azonban azt, hogy ezeknek a felső határát, valahol és valamilyen formában meg kellene határozni, mert jelenleg is az a helyzet, hogy ha és amennyiben az állami költségvetési bevétel alacsony, akkor a tulajdonszerzés bizonyos formáinál közvetlenül vagy közvetve emelik az illetékeket.⁵ A jelenlegi gyakorlat is ezt mutatja. Az infláció

⁵ Elegendő ehelyütt arra a törvényjavaslatra utalni, amely az okirati illetéket kívánja bevezetni. Ez a tervezett rendelkezés az ingatlanátruházás folyamatába épít bele olyan "feket", ami a kisértékű ingatlanok - elsősorban rosszminőségű termőföld - forgalmát lényegesen korlátozza. Ugyanis a jelenlegi szabályok kötelező ügyvédi ellenjegyzést írnak elő, tehát kötelező fizetni ügyvédi munkadíjat. Továbbá fizetni kell okirati illetéket egyszer magára az adásvételi szerződésre, egyszer az ügyvéd részére adott meghatalmazásra, valamint a tulajdonjog bejegyzésért fizetendő illetéket és az ingatlan értéke után fizetendő illetéket, amelynek a %-os mértékét rendszeresen emelik. Ha figyelembe vesszük, hogy fél hektár ilyen termőföld értéke 5–6.000 Ft, akkor a tulajdonjog átruházásával kapcsolatos költség nagyobb, mint magának a dolognak értéke.

növekedésével az azonos mértékű illetékkulcsok gyakorlatilag biztosítják az illetékek követését az inflációval, mert azok mindig a vételárhoz igazodnak, azok pedig az infláció mellett állandóan emelkednek. E mellett azonban az illetékkulcsokat is viszonylag rendszerességgel emelik. Még szembetűnőbb ez az öröklési illetékek állandó magas szinten tartása és emelése tekintetében. A közvetlen egyenesági rokonságon kívüli öröklés esetében az érték több mint egyötödének az elvonása – úgy gondolom – már túl lép azon a körön amikor még az állam elvonó jogköre alkotmányosnak mondható.

Ezen a területen még az egyes tulajdoni formák közötti egyenjogúság sem érvényesül maradéktalanul. ezért joggal felvethető az a kérdés, hogy a tulajdonmozgás ilyen megadóztatása alkotmányos-e vagy nem, továbbá, hogy alkotmányos-e az, hogy az állam az egyes tulajdoni formákat privilegizált helyzetbe hoz. Azzal ugyanis, hogy meghatározott szervek és szervezetek mentesek az illetékfizetési kötelezettség alól, ezáltal kedvezményeket élveznek a piac többi résztvevőjével szemben.⁶ Fennáll ez a kedvezményezett helyzet akkor is, ha ezek a kivételek valamilyen szociális vagy egyéb szempont szerint " legalább is indokolhatóak".

Mindezek mellett tulajdon egyes tárgyai közötti sincs egyenjogúság. A vagyonszerzés ugyanis csak elsősorban ingatlannál és a gépkocsinál illetve egyes vagyoni értékű jogoknál illetékköteles, más esetekben pedig nincs ilyen kötelezettség.

Hasonló, tulajdonképpen a tulajdon használatát korlátozó intézkedés, amikor a gépjárművek üzemanyagát terhelik meg olyan adókkal, ami végső soron a használatot korlátozza.⁷

Mindezek a távolról sem kimerítő jellegű példák számomra elsősorban a mérték kérdését vetik fel még akkor is, ha sok esetben az adó illetve az illeték kivetésnek a jogalapja is vitatható. Ezek olyan mértékű "kisérő terhei" a tulajdonos-változásnak illetve a tulajdon megszerzésének, ami számomra megkérdőjelezi a koncepcióban megfogalmazott tulajdon szabadsága érvényesülésének az elvét.

A tulajdon szabadságának másik korlátjaként értékelhető napjainkban mind többet emlegetett úgynevezett vagyonadó.

Megint az előzőhöz hasonló jellegű problémával állunk szemben. Ha az alkotmány garantálja a tulajdon szabadságát, akkor az állam a tulajdon pusztá léte alapján jogosult-e adót kivetni és ennek hol van a határa.⁸

Hangsúlyozandó, hogy az úgynevezett vagyonadó a vagyon pusztá léte alapján kerül kivetésre és az állam ezért semmilyen egyéb szolgáltatást nem nyújt. Szemben pl. a gépjármű adóval, ahol legalább is formálisan ellentételként az állam biztosítja a gépjármű üzemeltetésének meghatározott feltételeit illetve annak káros hatását igyekszik megszüntetni.

⁶ A jelenleg hatályos 1990. évi XCIII. tv. (Illetéktörvény) 5.§-a szerint teljes személyes illetékmentességben részesül: a) a Magyar Állam; b) a helyi önkormányzat; c) a költségvetési szerv, valamint az Állami Privatizációs és Vagyongazdálkodási Részvénytársaság; d) a társadalmi szervezet, a köztestület és a közhasznú társaság; e) az egyház, egyházak szövetsége, egyházi intézmény; f) az alapítvány, ideértve a közalapítványt is; g) a vízgazdálkodási társulat; h) a nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási önkormányzat.

⁷ Azzal, hogy az üzemanyagárba a valóságos ár többszörösét kitevő különböző adókat építenek be, visszatartják a tulajdonost attól, hogy a tulajdonát használja. Itt is nem az adó ténye, hanem a mértéke az, ami kérdéses.

⁸ Ha valaki valamilyen vagyontárgyat vásárol, azt általában az adózott jövedelméből teszi. Ezen túlmenően a beszerzett vagyontárgyat ÁFA és fogyasztási adó is terhel. Ezek után a vagyon pusztá léte alapján adót kivetni úgy, hogy sem az adó mértéke, sem pedig annak gyakorisága nem meghatározott, aligha mondható helyesnek.

Valahol idetartozónak tartanám annak alkotmányos rögzítését, hogy az államhatalom adóikvetési jogának milyen korlátai vannak. Itt kellene rendelkezni, hogy egy azon dolog megszerzése és birtokba tartása külön-külön adóztatható-e, továbbá ha egyszer egy vagyontárgyat megadóztattak, akkor további adóztatásnak egyáltalán van-e helye és ha igen akkor mikor, vagyis milyen gyakorisággal lehet ezeket az adókat kivetni.

Az úgynevezett vagyonadó számos egyéb kérdést is felvet, itt azonban most csak a tulajdonjog oldaláról vizsgáljuk a kérdést.

E tekintetben a részleteket illetően alapvető aggály, hogy nem minden tulajdoni tárgyra, hanem csak azokra vonatkozna, amelyek az állam által többé kevésbé ellenőrizhető. Ha tehát valaki jelentős vagyont halmoz fel, de nem olyan dologba fekteti a pénzét, ami az államhatalom számára könnyen ellenőrizhető, akkor őt ilyen adófizetési kötelezettség nem terheli.

Sajnálatos, hogy a Koncepció mindezekről egy szót sem említ. Úgy gondoljuk, hogy a tulajdonjog szabályozása illetve tervezett szabályozása eléggé hézagos, több olyan kérdésről nem tesz említést, amiről indokolt volna rendelkezni.

Bihari Ottó részletesen bemutatja,⁹ hogy az egyes történelmi időkben hogyan változott a tulajdon szabályozásának a koncepciója. Kétségtelenül lehet találni példákat arra, hogy a tulajdonjogi kérdéseket tulajdonképpen nem vagy csak alig szabályozzák, ennek ellenére úgy vélem, hogy akkor amikor a tulajdont több oldalról éri illetve érheti támadás az állam részéről, akkor éppen a tulajdon védelem indokol részletesebb szabályozást.

Jelenleg az egyes jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatakor többször olyan indokolással lehet találkozni, hogy "alkotmányos elv az, hogy ..." Nem tartjuk túlzottan szerencsésnek, ha az alkotmány csak elveket rögzít, mert az elvek tartalmának a meghatározása, még akkor is sokszor szubjektív – netán esetleg hatalomfüggő – ha az értelmezés objektív tényekre, rendelkezésekre hivatkozik.

A jelen tanulmánynak nem célja annak vizsgálata és elemzése, hogy az alkotmány normaszövege milyen mélységig tárgyalja az egyes intézményeket, mégis szükségesnek tartjuk annak e helyütt történő rögzítését, hogy nem tudunk azonosulni azzal a koncepcióval, amely a tulajdonnal összefüggésben csupán elveket rögzít. A legalapvetőbb szabályok alkotmányos rögzítésére feltétlenül szükség van. Ilyen alapvető szabálynak véljük annak rögzítését, hogy egyéb törvények esetleg alacsonyabb szintű jogszabályok a tulajdon milyen és milyen mértékű korlátozását rendelhetik el.

Végző soron ez a szabályozási koncepció adna megfelelő garanciát a tulajdon védelméhez. A koncepcióban megfogalmazott elv a deklaráció szintjén marad, mivel más jogszabályok az elv tényleges érvényesülését nagymértékben korlátozhatják, akadályozhatják.

A tulajdonnal kapcsolatban még a következő problémakört kell megemlíteni.

Mindenképpen szükségesnek látszana alkotmányi szinten is kimondani, hogy a termőföld tulajdona azonos megítélés alá esek-e az egyéb vagyontárgyak tulajdonával. Magyarul arról van szó, hogy az alkotmányban kellene rendezni azt a kérdést, hogy külföldi szerezhet-e termőföld tulajdont vagy nem. Ehhez szorosan kapcsolódik

⁹ Bihari Ottó: A tulajdonjog alkotmányjogi kifejeződésének problémái. Jogtudományi Közöny. 1982. 5. sz. 338–342. p.

lényegében ugyanez a kérdés egy tágabb kategóriával kapcsolatban, nevezetesen hogy külföldi szerezhette-e Magyarországon ingatlan tulajdonjogot.

A jelenlegi szabályok igen ellentmondásosak.

A fő szabály az, hogy külföldi ingatlan tulajdonjogát csak engedéllyel szerezheti meg.

A Gazdasági társaságokról rendelkező 1988. évi VI. törvény (a továbbiakban: Gt.) 1. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy "A gazdasági társaságok saját cégnevük alatt jogokat szerezhhetnek és kötelezettségeket vállalhatnak, így különösen tulajdont szerezhhetnek, szerződést köthetnek, pert indíthatnak és perelhetők". Ez a törvényi rendelkezés semmilyen különbséget nem tesz a tekintetben, hogy a gazdasági társaságnak kik a tagjai (belföldiek és külföldiek vagy ezek kombinációi). Ugyanezen törvény 4. §-a pedig a külföldiek számára ugyanolyan jogokat biztosít mint a belföldiek számára és a 9. § (3) bekezdése csak a külföldiek számára biztosítható egyéb kedvezményeket és sajátos gazdasági feltételek szabályozását utalja külön törvényre.

Véleményem szerint a fenti rendelkezésekből egyértelműen az következik, hogy a gazdasági társaságok ingatlanszerzési képessége korlátozva nincsen.

Ha azonban megnézzük a a külföldiek magyarországi befektetéseiről rendelkező 1988. évi XXIV. törvény 19. § a) pontját, ott azt találjuk, hogy "a társaság a társasági szerződésben (alapszabályban) meghatározott gazdasági tevékenységéhez szükséges ingatlanra vonatkozóan – termőföld és védett természeti terület kivételével – tulajdonjogot, továbbá más jogot szerezhethet;" Ez a rendelkezés a külföldi részvétellel működő társaság ingatlanszerzési képességét leszűkíti és csak a működéséhez szükséges ingatlanok tekintetében engedi meg.

Véleményem szerint ez a korlátozás nincsen összhangban a Gt. már idézett rendelkezésével. Ugyanakkor tulajdonképpen nem is hajtható végre. Ha végig gondoljuk a következő esetet akkor derül ki a rendelkezés tarthatatlansága.

Csak belföldi természetes személyekből alakul egy gazdasági társaság, mondjuk kft. Ez a kft. jogosult minden korlátozás nélkül ingatlan tulajdonjog megszerzésére.

Ennek a kft.-nek az egyik tagja az üzletrészt eladja egy, a deviza jogszabályok szerint külföldinek, vagy maga válik azzá, mert pl. kivándorló útlevelemmel külföldre távozik. Ha a kft. által korábban szerzett ingatlan a tevékenységi köréhez nem szükséges, vagy meghaladja azt a mértéket, akkor ebből annak az abszurd dolognak kellene következni, hogy a kft. köteles az ingatlanát elidegeníteni. Ez viszont számos, gyakorlatilag megoldhatatlan kérdést vet fel. Mi történjen akkor, ha nem tudja értékesíteni az ingatlant, mert nem talál rá vevőt? Ha értékesítette, mi történjen a vételárral? Ha kevesebbet tudja eladni, mint amilyen értéken a könyveiben szerepelt, akkor le kell-e szállítani a társaság törzstőkéjét és ha igen, akkor az esetleges leszállítás miatt ha a törvényi minimum alá csökken a törzstőke, akkor meg kell szüntetni a társaságot?

Ugy gondolom, hogy ezen az úton nincsen megoldás, ez a jogszabály, már mint ti. a külföldiek befektetésének védelméről rendelkező törvény végrehajthatatlan és alapvetően ellentétes a Gt. rendelkezéseivel. Azt is meg kell említeni, hogy a Gt. nem ad lehetőséget arra, hogy más jogszabály eltérően rendelkezzen. Ezért a külföldiek befektetésének védelméről rendelkező törvény 3. §-a, amely szerint külföldi részvétellel működő társaságot a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényben (a továbbiakban: Gt.) szabályozott módon és formákban lehet alapítani. Ezekre a társaságokra – az e törvényben foglalt eltérésekkel és kiegészítésekkel – a Gt.

szabályait kell alkalmazni" – nélkülözi a megfelelő jogszabályi alapot, mivel felhatalmazás híján állapít meg a Gt-től eltérő rendelkezéseket.

További ellentmondás illetve probléma, hogy az említett törvény nem szabályozza azt az esetet, hogy mi történik akkor, ha nem az alakuláskor, hanem a későbbiek során szerez részesedést külföldi a társaságban, vagy esetleg később szerzi meg a társaság egészének a tulajdonjogát.

Ez a körülmény is azt sugallja, hogy ha ingatlanszerzési képességet korlátozni akarjuk, akkor azt az alkotmányban kell kimondani, akár úgy, hogy az a belföldiek kizárólagos joga, vagy pedig úgy, hogy ki kell mondani, hogy mindenki szerezhet ingatlan tulajdont is, akár belföldi, akár külföldi az illető.

Az alkotmány és a polgári jog kapcsolatának másik nagy területe a Koncepció szóhasználatát követve az alapvető jogok.

A Koncepció által felsorolt alapvető jogok döntő többségének a polgári joggal nincs kapcsolata illetve ha van az a kapcsolat igencsak áttételes. Csak példaként utalunk ilyenekre mint pl. az ártatlanság védelme, az anyanyelv használatához való jog, művelődéshez való jog stb.

A Koncepcióban megfogalmazott alapvető jogok közül értelemszerűen csak azokkal a jogokkal kívánunk foglalkozni, amelyek a polgári joggal kapcsolatosak és ezek közül is csak azokkal, amelyek – legalább is megítélésünk szerint – valamilyen problémát vetnek fel.

A polgári joggal kapcsolatba hozható alapvető jogokat végső soron két csoportba lehet sorolni.

Az alapvető jogok felsorolása tulajdonképpen egy deklaráció és ezek megvalósítását különböző jogi eszközökkel segítik elő.

Az alapvető jogok megvalósítását elősegítő jogi eszközök különbözőek lehetnek.

A legáltalánosabb jogi eszköz, amikor az alapvető jogot sértő magatartást a jog tilosnak nyilvánít és így megsértése természetesen jogellenes magatartásnak minősül és ezért a jogellenes magatartás valamilyen szankciót vált ki. Természetesen ezeket a szankciókat nem az alkotmány, hanem egyéb jogszabályok határozzák meg. Csak példaszerűen: ilyenek az élethez való jog, jóhírnév és magánélet védelme stb., amelynek megsértését a büntetőjog szankcionálja.

Egy másik csoportba azok az alapvető jogok tartoznak, amelyek a személyek jogosultságait foglalja magába és amelyeket az állam elismer és megvalósítását támogatja. Az idetartozó alapvető jogok tekintetében a jog nem a megsértésüket szankcionálja, hanem vagy valamilyen ösztönző rendelkezésekkel segíti elő ezen jogok megvalósulását, vagy pedig megfelelő jogszabályi kereteket biztosít ezen jogok érvényesülésének. Az első csoporthoz soroljuk elsősorban a lakáshoz való jogot, de ide tartozónak véljük pl. a művelődéshez való jogot is, míg a másodikhoz soroljuk pl. gyülekezési jogot, egyesülési jogot stb.

Az úgynevezett alapvető jogok tekintetében elsősorban azon lehet vitatkozni, hogy az adott alapvető jog olyan-e súlyú-e amelynek alkotmányos rögzítése szükséges.

Az alkotmányba felveendő olyan alapvető jogok tekintetében, amelyeket az állam deklarál és/vagy támogat, az alapvető probléma ott jelentkezik, hogy ha az állam deklarál valamilyen alapvető jogot, akkor azon alapvető jog megvalósítása érdekében az államot terhel-e és ha igen milyen kötelezettség.

E tekintetben a legtöbb kérdőjelet a lakáshoz való jog kimondása vet fel., de nem mondható e tekintetben tisztázottnak pl. a művelődéshez való jog sem.

A lakáshoz való jog tekintetében mindennek előtt tisztázni kellene ennek az alapvető jognak a tartalmi határait.

Az első kérdés, hogy a lakáshoz való jognak az alkotmányba történő felvétele jelenti-e a lakáshoz jutás jogát, tehát azt, hogy az állam elismeri a személy¹⁰ azon alapvető jogi igényét, hogy körülményeire tekintettel megfelelő lakáshoz jusson.

A kérdésre adandó válaszuk tulajdonképpen azt mondja meg, hogy az egyes alapvető jogok megvalósulása érdekében az államot terhel-e, és ha igen, milyen aktivitási kötelezettség.

Az előző kérdésre adandó esetleges pozitív válasz további kérdéseket vet fel, mint például azt, hogy a támogatás miben áll, kik és milyen feltételek mellett lehet azokat igénybe venni, a támogatásnak milyen feltételei vannak és nem utolsósorban: a lakásigénynek hol húzódik azon mértéke, amelynek megvalósításáért az államot ilyen aktivitási kötelezettség terhel.

Ha az alkotmány valóban kimondja majd a lakáshoz való jogot,¹¹ abból semmiképpen nem következhet az, hogy az állampolgároknak ez valamilyen alanyi jogot illetve jogosultságot teremtené. Eléggé természetes, hogy az állam nem vállalhat fel olyan kötelezettséget, amely alapján valamennyi állampolgárának megfelelő lakást fog biztosítani.

Hasonló törekvéssel¹² a korábbi időben már lehetett találkozni, de azt is tudjuk, hogy akkor az a törekvés nem járt eredménnyel, még akkor sem, ha kétségtelen, hogy az állami erőfeszítések eredményeképpen Magyarországon talán soha nem épült annyi új lakás, mint abban az időben.

Mindebből viszont az következik, hogy a lakáshoz való jog alkotmányos joggá minősítése legfeljebb azzal a kötelezettséggel jár az állam részére, hogy ki kell dolgoznia és működtetnie kell olyan támogatási rendszert, amelynek segítségével az állampolgárok ezen alkotmányban is rögzített joga megvalósulhat. Teljesen természetes dolog, hogy az érintettek anyagi hozzájárulását nem lehet és nem is szabad kizárni ebből a folyamatból.

Mindezek viszont felvetik akkor azt a kérdést, hogy a lakáshoz való jog alkotmányban történő kimondására szükség van-e.

Véleményem szerint nem.

A lakásépítés támogatása és a lakáshoz való jog kielégítésének a támogatása természetes követelmény bármilyen rendszerű kormányval illetve politikai hatalommal szemben. Miután azonban ezen szükséglet kielégítése elsősorban az egyén által történik, nem tartom szükségesnek ennek alkotmányos rögzítését.

A koncepció a lakáshoz való jogot a szociális biztonsághoz való jogot követően említi. Úgy vélem, hogy a lakáshoz való jog elfér a szociális biztonság keretein belül,

¹⁰ Itt elsősorban csak a természetes személyekre gondolunk, de végső soron kiterjesztően úgy is megfogalmazható a kérdés, hogy az nem csak a természetes személyekre, hanem a jogi személyekre is vonatkozik. Ez utóbbi esetben természetesen ezen a székhelyhez való jogot kell érteni. A kérdés felvetése talán azért nem teljesen alaptalan, mert napjainkban az egyes pártokkal kapcsolatban hasonló kérdés legalább is a sajtóban megfogalmazást nyert.

¹¹ A lakáshoz való jogot a jelenlegi alkotmány nem tartalmazza. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a lakáshoz jutás lehetőségét főleg 1991 előtt számos kormányzati lépés támogatta. Elegendő ehelyütt a kedvezményes kamatozású lakásépítési kölcsönre utalni.

¹² Ld. részletesen az MSZMP Központi Bizottságának és a Forradalmi Munkás-Paraszti Kormányának 1970 májusában elfogadott közös határozatát.

hisz tulajdonképpen az arról történő gondoskodás – legyen az akár közvetlen akár közvetett – valahol része az úgynevezett szociális hálónak.

A fenti állítást támasztja alá az a körülmény is, hogy valamennyi alkotmányos jog tekintetében az államot bizonyos kötelezettség terhel, annak érdekében, hogy megteremtse az adott jog megvalósulásának a feltételeit. Ez tulajdonképpen az esetek nagyobb részében végső soron "elégé könnyen" megtehető, mert csak megfelelő szabályokat kell alkotni a jogok védelme érdekében. Ilyen esetekben még az is viszonylag könnyen elbírálható, hogy az adott intézkedés illetve szabályozás elegendő mértékű-e ahhoz, hogy az adott alkotmányos jog érvényesülni tudjon.

Lényegesen nehezebb a helyzet azon alkotmányos jogok tekintetében, ahol az államnak nem elegendő csak megfelelő szabályok megalkotása, hanem adott esetben anyagi áldozatvállalással kell a jogok megvalósítását elősegíteni. Ezen jogok tekintetében ugyanis – legalább is véleményem szerint – adott esetben azt is vizsgálni kell, hogy az állam anyagi áldozatvállalása elegendő mértékű-e? Ez a kérdés nemcsak a lakáshoz való jognál vetődik fel, hanem jelentkezik többek között a környezetvédelemhez való jog, a művelődéshez való jog tekintetében is.

Már csak azért sem indokolt ezen jogok alkotmányos rögzítése, mert a mindenkori politikai hatalomnak a támogatás elégtelensége esetén kézenfekvő válasza az ország teherbíró képességének a korlátozott volta. A gyakorlat is azt mutatja, – függetlenül attól, hogy milyen politikai hatalom kormányoz –, hogy az ország gazdasági helyzetének a rosszabbodása elsősorban a szociális szférában jelent visszavonulást. Így volt ez a rendszerváltás előtt és így van ez a rendszerváltást követő időben is és nem kell nagy jóstehetség hozzá, hogy kimondjuk: a belátható közeljövőben nem is igen fog megváltozni.

Összegzett véleményünk, hogy azokat a jogokat nem kell az alkotmányban felsorolni, amelyeknek a megvalósítását az állam nem tudja kellő hatékonysággal biztosítani.

A lakáshoz való jog tekintetében mindehhez még azt is hozzá kell tenni, hogy a célba vett piacgazdaság felépülése esetén a lakásszükséglet kielégítése, elsősorban az egyén által és azon keresztül történik, hogy az anyagi javakból történő részesedése olyan mértékű, hogy ezt meg tudja valósítani és ehhez nem kell külön nevesített alapjogot konstruálni.

Az úgynevezett alapvető jogok tekintetében annak a hiányérzetemnek szeretnék hangot adni, ami elsősorban nem is polgári jogi, hanem döntően családjogi kérdés.

A Koncepció "A házassághoz és a gyermekneveléshez való jog"-ról beszél. Ha kissé szimplifikálva is, de ez nem jelent többet, mint azt, hogy jogom van házasságot kötni és jogom van gyermeket nevelni. Azt hiszem, hogy ennél tovább kellene menni és állást kellene foglalni a tekintetben, hogy elfogadjuk azt a tételt, hogy a társadalom legkisebb egysége a család, mert ha igen, akkor ezt valóban deklarálni kellene az alkotmányban. Abban is állást kellene foglalni, hogy a házasság intézménye mellett az állam mennyiben ismeri el és mennyiben honorálja az élet társai kapcsolatokat. Anélkül, hogy ezen kérdések megválaszolására vállalkoznánk, úgy érzem, hogy ezeket nem lehet kikerülni, ezekről valamit mondani kellene, hisz a későbbi családjogi jogalkotásnak mégiscsak az alkotmányban megfogalmazott alkotmányos tételekből kellene kiindulni.

Az állami szerepvállalásnak ezen a területen rendkívüli jelentőséget tulajdonítok.¹³ Tudom, hogy ezeknek a kérdéseknek egy jelentős részét be lehet a szociális biztonsághoz való jog-ba értelmezni, de figyelembe véve az ország rendkívül kedvezőtlen demográfiai helyzetét, a nagyobb állami szerepvállalás ezen a területen mindenképpen indokolt lenne.

Végezetül roppant hiányolom, hogy a Konceptió egyértelműen kikerüli az állásfoglalást abban a mostanában igencsak vitatott kérdésben, hogy az állampolgárnak joga van-e annak megkövetelésére, hogy a különböző helyeken történő nyilvántartások ne legyenek összegezhetőek, vagyis nevén nevezve a problémát: a jelenleg is használt személyi számrendszer kialakításának alkotmányos kereteit meg kellene határozni.

Anélkül, hogy e helyütt a részletekbe mennénk, magam részéről az Alkotmánybírósági állásfoglalást tartanám elfogadhatónak, csak lényegesen meggyőzőbb lenne, ha ez alkotmányos megfogalmazást is kapna.

A személyhez fűződő jogok tekintetében általánosságban azt kell még megjegyezni, hogy több esetben – legalább is véleményünk szerint – a tervezett szabályozás szűk körű, nem fogja át a jelenleg hatályos polgári törvénykönyvi rendelkezéseket sem. Így például nevesítve nem tesz említést a számítógépes adatnyilvántartásról,¹⁴ a képmás és hangfelvételtől, vagy a magánlakás illetve a jogi személy székhelyének a sérthetetlenségéről szóló jog.

A személyiségi jogokhoz áll közel véleményem szerint minden állampolgárnak az a joga, hogy megfelelő közbiztonság közepette gyakorolja jogait és teljesítse kötelezettségeit. Mindenképpen indokoltnak vélném ezen jogosultság megfogalmazását, annál is inkább, mert ha valahol, akkor itt az állami szerepvállalásra feltétlenül szükség van. Az államnak konkrét és hathatós intézkedéseket kell tennie a megfelelő közbiztonság megteremtése érdekében és ennek a törekvésnek számos jogszabályban meg kellene jelenni.

¹³ Már az is jelentős lépésnek tartanám, ha az alkotmány annyit mondana ki, hogy az állam támogatja a gyermeknevelést és/vagy a nagycsaládosokat.

¹⁴ Ezt bővebbnek tekintjük, mint a Konceptióban nevesítve említett személyes adatokkal való rendelkezés jogát.

DIE VERFASSUNG UND DAS BÜRGERLICHE RECHT

(Zusammenfassung)

Die Studie untersucht in erster Reihe die Zusammenhänge zwischen der Verfassungskonzeption, die im Laufe des ungarischen Verfassungsgebungsverfahrens schon veröffentlicht wurde, und der Fragen, die das bürgerliche Recht reguliert, und welche die Gebiete sind, wo Änderungen begründet wären.

Die Festlegungen der Studie beziehen sich in erster Reihe auf das Eigentumsrecht und auf die sogenannten Grundrechte.

Bezogen auf das Eigentumsrecht, stellt sich die Abhandlung auf den Standpunkt, daß es begründet wäre, das Prinzip der Verteidigung des Eigentumsrechtes auszusprechen, und außerdem müßte man der Möglichkeiten Einhalt gebieten, wenn Rechtsquellen niedrigeres Niveau, als das Grundgesetz, dem Wesen nach die Gleichheit und die Unbegrenztheit des Eigentumsrechtes anfechten.

Es wird gezeigt, daß bei der Eigentumsübertragung die vom Staat vorgeschriebenen Bestimmungen und die verschiedenen Zahlungspflichten letzten Endes die freie Disposition über das Eigentum verhindern, dementsprechend wäre es begründet, die Bestimmung des Limitierungsmaßes im Grundgesetz regeln.

Ebenfalls als eine Anfechtung des Eigentums betrachtet die Studie die Vorstellungen des Staates, daß Eigentumssteuern ohne "Gegenleistungen" eingeführt werden sollen.

Es wird bemängelt, daß die Grundgesetzkonzeption mit Familienrechtsfragen sich nur sehr oberflächlich befaßt. Es sollte festgestellt werden, daß die Grundzelle der Gesellschaft die Familie ist, und was die Auffassung des Staates zum Lebensgefährtenverhältnis, das sich in letzter Zeit immer mehr verbreitet, ist.

Schließlich erachtet die Studie, daß die Aufnahme des Rechtes auf eine Eigentumswohnung in die Grundgesetzkonzeption unbegründet ist, da es gar nicht geklärt ist, ob der Staat zur Verwirklichung dieses Rechtes Hilfe leisten oder das nur deklarieren kann. Ohne einer entsprechenden Hilfestellung scheint es aber unnötig zu sein, dieses Recht in die Reihe der Grundrechte aufzunehmen, weil das Anlangen zu einer Wohnung unter der Bedingungen der Marktwirtschaft keine sozialpolitische Frage ist, sondern der Staat müßte einen entsprechenden Einkommensniveau sichern, damit sich jeder eine Wohnung besorgen kann.

A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról

Bevezetés

A Magyar Hírlap 1995. június 2-i számában közzétette az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete által koordinált, az igen széleskörű szakmai előkészítésen alapuló, végül is az igazságügyi miniszter nyolc fős tanácsadó testülete által összeállított dokumentumot: "A Magyar Köztársaság új alkotmányának koncepcióját"-t (a továbbiakban: Koncepció), melynek véglegesítése már a parlamenti pártok képviselőiből megalakuló alkotmány-előkészítő bizottság feladata, ideértve a véglegesített koncepciónak a parlament elé terjesztését is.

"Magántervezetként" átfogó koncepció-javaslatot készített Bragyova András,¹ s számos résztanulmány vár publikálásra a koncepció-előkészítés egyes résztemái körében.² Az igazságügyi miniszter tanácsadó testülete által összeállított Koncepciónak az "Alkotmányozás elvei" címet viselő első fejezetének 2/c. pontja (más fontos elvi kérdés között) javasolja, hogy "Az alkotmányt összhangba kell hozni nemzetközi kötelezettségeinkkel, és alkalmassá kell tenni az európai integrációban való teljes jogú részvételre." Ugyanezen fejezet 5. pontja pedig tömör, konkrét összefoglalását adja azoknak az okoknak, hogy ti. miért és hogyan kell(ene) az alkotmányban explicit módon szabályozni a nemzetközi jog és a magyar (nemzeti, államon belüli) jog anyagát.³

A Koncepcióban felvázolt konstrukció tükrözi a hazai jogtudományban évek során kiérlelt, számos publikációban napvilágot látott, s ma már Magyarországon is szinte általánosnak mondható tudományos megközelítést, miszerint:

¹ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Kiadó-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp. 1995. 288. p.

² Így pl. a nemzetközi jog és az alkotmány témakörében – egyebek között jelen tanulmány szerzőjétől "A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya alkotmányunkban – de lege ferenda" c. tanulmány.

³ A Koncepció 5. pontjának szövege: "Az alkotmánynak a nemzetközi kötelezettségeinkkel történő összhangba hozása elsősorban a magyar jog és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonyának tisztázását igényli. Ez a viszonyrendszer továbbá a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályozás a mai alkotmányban kidolgozatlan. Nemzetközi kapcsolataink sokoldalú fejlődése és az európai integrációban való részvételi szándékunk megköveteli, hogy a Magyarország által szabályosan megkötött nemzetközi szerződések valamint az európai integrációs szervek határozatai közzétételükkel – jogszabályba való foglalás nélkül – a belső jog részévé váljanak. A nemzetközi jog szabályainak érvényesülniük kell továbbá az alapvető jogok szabályozásánál. Ez nem feltétlenül jelenti az összes alapjogi rendelkezés alkotmányban való megjelenését, de jogrendszerünk egészének igazodnia kell a nemzetközi egyezményekhez."

- a nemzetközi kötelezettségek teljesítése alól saját belső (nemzeti) jogára hivatkozással nem mentesülhetnek az államok,
- a nemzetközi kötelezettségek (is) az állam saját jogrendszerének részét képezik,
- kollízió esetén - a jogalkalmazás során - a nemzetközi kötelezettség elsőbbséget (prioritást) élvez a belső jogi normával szemben,
- a nemzetközi jog által védett emberi jogok érvényesülésének alapvető feltétele az ezeket védő nemzetközi szerződések államon belüli közvetlen bírói alkalmazása,
- az Európai Unióban való részvételnek fogalmi feltétele az Európai Unió (jellegét tekintve nemzetközi) jogának közvetlen alkalmazása a nemzeti jogalkalmazói eljárásban.⁴

Jóllehet, a nemzetközi jog és az államon belüli jog kapcsolata több síkon jelentkezik (így pl. a nemzetközi jog és a nemzeti jogrendszer egymáshoz való globális viszonya; a nemzetközi jog valamely konkrét szabályának a viszonya a nemzeti jogrendszer egészéhez vagy azok valamely konkrét szabályához; a nemzetközi illetve a nemzeti bíróságok határozatainak egymáshoz való viszonya; a nemzetközi jogi normák és a belső jogi normák helye a jogforrási hierarchiában), a legalapvetőbb kérdés azonban annak egyértelmű alkotmányos meghatározása, hogy a nemzetközi jog szabályai (mind a nemzetközi szokásjog, mind az állam szerződéses kötelezettségvállalásai) milyen hatással bírnak a nemzeti jogalkotásra, illetve hogyan érvényesülnek a jogalkalmazásban?

Jelen tanulmány az alábbi kérdésre adandó választ kísérli meg tömören összefoglalni:

- Milyen legyen egy explicit alkotmányos szabályozás?
- Az európai alkotmányok milyen tendenciát mutatnak e téren?
- A magyar "koncepció" mennyiben "eurokonform"?
- Milyen hatással bír a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának meghatározása a jogalkalmazásra?

I.

1) A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának szabályozása, praktikusabban megközelítve a nemzetközi kötelezettségek államon belüli érvénye és hatálya, a magyar alkotmányfejlődésében mindvégig háttérbe szorult, sőt évtizedeken keresztül negligáltatott.

E szempontból első írott alkotmányunk hatályba lépése óta eltelt időszak rövid összegzése indokolt csupán, hiszen Magyarország sajátos történelme illetve az ún. ezeréves íratlan alkotmánya jóvoltából igazi igény, igazi indok korábban nem is nagyon vetődött fel a probléma alkotmányos szabályozására.

Első írott alkotmányunk – az 1949. évi XX. tv. – annak eredeti szövegében még csak célzást sem tett a problémára, s a többi kelet-európai (szovjet típusú)

⁴ Lásd különösen *Bragyova*: i.m., *Bruhács János*: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya In: Magyar Jog 1973. 10.sz., *Nagy Károly*: A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében. In: Jogtudományi Közöny 1972. évi 1-2.sz., *Valki László*: A nemzetközi jog társadalmi természete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1989., *Bodnár László*: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya – egyes államok alkotmányai alapján. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XXV. Fasc.1.

alkotmánynak megfelelően azt a gondolkodásmódot tükrözte, amely nem ismerte el a nemzetközi jog normáinak államon belüli érvényesíthetőségét. Legjobb esetben is csupán arról lehetett szó, hogy a törvénnyel, (tvr-rel) vagy még alacsonyabb rangú jogforrással belső jogként kihirdetett nemzetközi szerződés kivételesen alkalmazásra került a hazai jogalkalmazó által.

Az ezen időszak sajátos politikai/jogi közgondolkodását fejezte ki, hogy a nemzetközi szerződéseket kihirdető belső jogi jogforrásaink is alapvetően deklaratív természetűek voltak, azaz a jogalkalmazás számára nem minősültek jogforrásnak. Alkotmányunk ugyanis – egészen 1989. október 23-ig – egyetlen módosítás során sem lépett túl azon a sematikus normatíván, hogy "a bíróságok csak a törvényeknek vannak alávetve" és azon a (politikai/jogi) gondolkodáson, mely szerint – az akár törvényben – kihirdetett nemzetközi szerződések nem értendők bele "a bíróságokat kötelező" törvények körébe. Ennek megfelelően aligha lett volna kétséges (még a 70-es évek végén is) egy olyan bírósági eljárás eredménye, amelyben valaki – az egyébként törvény rangú jogforrásban kihirdetett – Politikai és Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára való hivatkozással pl. letartóztatás jogellenességét bírói határozat hiánya miatt akarta volna megállapíttatni.

Ez a fajta hivatalos felfogás (és praxis) sajnálatos módon fennmaradt a 70-es és 80-as években is. Ez meglehetősen furcsának tűnik, hiszen néhány kelet-európai ország a magyarországinál lényegesen merevebb politikai/ hatalmi berendezkedés mellett is (pl. Szovjetunió, NDK, Románia) vagy alkotmányában vagy (alkotmány)-törvényben, részben vagy egészében elismerte a nemzetközi jogi normák (nemzetközi szerződések) nemzeti joggal szembeni elsőbbségét.⁵

A jogalkotás/jogalkalmazás terén e tekintetben meglévő "elmaradott" magyarországi viszonyokra jellemző, hogy 1982. november 26-ig (ti. az 1982. évi 27. tvr. elfogadásáig) még csak jogszabály sem létezett a magyar részvételű nemzetközi szerződések megkötéséről, kihirdetéséről és/vagy közzétételéről, illetve a nemzetközi jog és a magyar jogrendszer globális viszonyáról.⁶

Hatályos alkotmányunk 1989. október 23-i – egyébként igen jelentős mértékű – módosítása tette meg az első, bár korántsem túl nagy lépést a tekintetben, hogy "rendezze" a nemzetközi jog és a (magyar) belső jog viszonyát, a nemzetközi jogi kötelezettségek államon belüli érvényesülését. Eszerint:

"A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját" [Alkotmány 7. § (1) bek.].

Alkotmányunk idézett rendelkezése prima vista túl általános (ennek megfelelően hiányos) és eklektikus:

a) túl általános, mert a nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezése lényegileg (sem dualista, sem monista alapon) semmit nem mond a nemzetközi szerződések (magyar) jogrendszerbeli helyéről, az elsőbbség kérdéséről, a közvetlen alkalmazhatóság lehetőségéről (vagy éppen kötelezettségéről), a (magyar) nemzeti

⁵ NDK alkotmány 8. cikk 1. pont, Románia 1965. évi alkotmánya 43. cikk 9. bek., 63. cikk 3. bek., 77. cikk 9. bek., SZU 1977. júl. 6-i törvény – a nemzetközi szerződésekről. Szövege In: *Eszegodnik Mezdunarodnogo Prava* 1978. évf. 435–439. p.

⁶ Az 1982. évi 27. tvr. megjelenése előtt csupán a jogforrásnak semmiképpen sem tekinthető KdM-IM Tájékoztató ("A Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium tájékoztatója a nemzetközi szerződések megkötéséhez") "szabályozta" e kérdést.

jogrendszerrel fennálló (esetleges) kollízió feloldásáról. E rendelkezés általánossága így – egyben – implikálja a rendelkezés hiányosságait is.

b) eklektikus, mert a nemzetközi jog általánosan elismert normáit és elveit (azaz, az egyetemes/univerzális nemzetközi jog szokásjogi szabályait) recipiálja a magyar nemzeti jogrendszerbe, míg a szerződéses jogot egyáltalán nem.

Hatályos alkotmányunk hivatkozott rendelkezésének alkalmazhatatlanságát/alkalmazhatatlanságát mi sem bizonyítja jobban, mint magának az Alkotmánybíróságnak az 53/1993.(X.13.) AB sz. határozata "Az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról" szóló (az ún. igazságtételi) törvény alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság eddigi praxisa során legsarkosabban ezen úgy kapcsán került szembe annak megválaszolásával, hogy az Alk. 7. § (1) bekezdését hogyan is kell(ene) értelmezni?

Az Alkotmánybíróság határozata (és annak indokolása) – nem alaptalanul – éles szakmai kritikát váltott ki a jogtudomány, elsősorban a nemzetközi jog tudománya részéről.⁷ Az Alkotmánybíróság ugyanis – valójában az ún. "láthatatlan alkotmány"-ból levont egyébként logikus következtetések alapján, de nemzetközi jogi dogmatikai alapok hiányában hozta meg határozatát.

Mivel (az alkotmánymódosítást közvetlenül megelőző politikai/hatalmi tényezők mellett) a dogmatikai megalapozottság hiánya eredményezte az alkotmány 7. § (1) bekezdéseként elfogadott szöveget, új alkotmányunk megszövegezésénél ezektől nem szabadna eltekinteni. Egy korrekt, eléggé egzakt és részletes szabályozáshoz ugyanis legalább négy alapvető dogmatikai (és egyben jogtechnikai) kérdés konzekvens megválaszolása elkerülhetetlen:

1. Monizmus vagy dualizmus a nemzetközi jog és a belső jog viszonyában.

2. Transzformáció vagy adopcio a nemzetközi jog normáinak a jogrendszer részévé válásához.

3. A közvetlenül végrehajtható (self-executing) illetve a végrehajtási rendelkezéseket igénylő (non-self-executing) nemzetközi szerződések attribútumainak meghatározása.

4. Az 1–3. pontokban jelölt kérdések megválaszolásának függvényében: a nemzetközi jog (nemzetközi szerződés) közvetlen alkalmazása illetve a (magyar) jogforrási hierarchiában elfoglalt helye.

Ezeket túlmenően elengedhetetlen:

– az alkotmányba ütköző nemzetközi szerződések esetén követendő eljárás szabályozása,

– a szuverenitás egy részének nemzetközi szervezetre való átruházása esetére vonatkozó eljárás szabályozása, valamint

– az Alkotmánybíróságnak a törvények (és más jogszabályok) nemzetközi szerződésbe ütközése esetén fennálló kompetenciájának bővítése.

Az 1–4. pontokban meghatározott dogmatikai (részben jogtechnikai) kérdések elemzésére – terjedelmi okokra is tekintettel – nem kívánok kitérni.⁸

⁷ Lásd erről részletesen Bragyo András: Igazságtétel és nemzetközi jog. Glossza az Alkotmánybíróság határozatahoz Állam- és Jogtudomány 1993. Vol. XXXV. 3–4.sz. 213–263. p. Lásd továbbá: Nagy Károly: A háborús bűntettek univerzalitása és az elévülés (Hozzászólás Bragyo András: "Igazságtétel és nemzetközi jog" c. tanulmányához) uo. 272–277., Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyairól (Hozzászólás Bragyo András: "Igazságtétel és nemzetközi jog" c. tanulmányához) uo. 277–283. p.

⁸ A magyar nyelvű szakirodalomban leg részletesebben ld. Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1987. 274 p.

Az ezek részletes elemzéséből már korábban levont konklúzióim az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Ad 1. Nem lehetséges két, egymástól eltérő tartalmú jogrendszer-fogalomról beszélni, de ez egyébként is fölösleges lenne. A nemzetközi jogot ugyanis ugyanazon állami (jogalkotási joggal felruházott) szervek alkotják, mint a saját belső jogukat, azaz az anyagi (belső) értelemben vett jogforrás egy és ugyanaz. A nemzetközi jog esetében csupán arról van szó, hogy nem egy, hanem legalább két jogalkotó együttes aktusa (közös döntése) válik alaki értelemben vett jogforrássá, s az így alkotott (nemzetközi jogi) szabály mindkét (valamennyi) állam saját jogrendszerének részévé válik.

Ad 2. Az előzőekből következőleg a transzformációs (jogtechnikai) megoldás sem korrekt, sem praktikus nem lehet, mert:

a) A nemzetközi jog általánosan elfogadott/elismert elvei és normái (azaz az egyetemes nemzetközi jog szokásjogi szabályai), mint ahogy más szokásjogi szabályok is, nem transzformálhatók a nemzeti jogrendszerbe. Ezek fogalmilag csak adopcio útján válhatnak valamely jogrendszer részévé.

b) A transzformáció nem csupán nem szükséges, hanem kifejezetten indokolatlan jogalkotói aktus. Azt a látszatot kelti, hogy a jogalkotás folyamata ezzel válik befejezetté. Erről azonban szó sincs! A nemzetközi szerződés megkötésével (pl. a ratifikálással) a (nemzetközi) jogalkotás befejezetté, perfektté vált. Az ezt követő transzformáció már egy "második" vagy "megkettőzött" jogalkotásnak minősülne, ráadásul oly módon, hogy egy fogalmilag legalább két állam (vagy más jogalany) együttes jogalkotását feltételező nemzetközi jogi norma érvényét egy második, de immáron egyoldalú jogalkotói aktus függvényévé teszi.

c) A transzformációs praxis – miután a nemzetközi szerződést valamely nemzeti jogforrásban kell kihirdetni – lehetőséget ad az államon belüli jogalkotónak arra, hogy a saját jogalkotói közreműködésével perfekten megkötött nemzetközi szerződés államon belüli érvényesíthetőségéről, alkalmazhatóságáról – a transzformáció eszközölésével, avagy annak mellőzésével – egyoldalúan döntsön.

d) Az Európai Unióban (s bizonyos mértékig az Európa Tanácsban is) – éppen az Unió jellege miatt – fel sem vethető az a kérdés, hogy a tagállamok transzformálták-e az Uniót létrehozó szerződéseket, sőt ugyanez a helyzet az Unió jogalkotói hatáskörrel bíró szerveinek döntései (az ún. szekunder jogforrások) terén is.

A tagállamok ugyanis (ideértve a transzformációs praxist folytató, alapító tag NSZK-t és Olaszországot épűgy, mint a később csatlakozott skandináv államokat vagy Írországot is!) az EU-jog szabályait kötelesek alkalmazni, mégpedig közvetlenül (azaz transzformáció nélkül!) és azoknak a nemzeti jogrendszerrel szembeni feltétlen elsőbbségének biztosításával.

e) A dualista/transzformációs praxis elvileg szabad kezét ad a nemzeti jogalkotónak a nemzetközi szerződés államon belüli jogforrási rangjának meghatározásában. Ugyanakkor a jogállamiság és az alkotmányosság megköveteli, hogy a magasabb rangú jogforrás rendelkezései megelőzzék az alacsonyabb rangú jogforrások előírásait. Így pl. egy kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződés (új) törvény alkotásával bármikor negligálható lenne. (Megjegyzem, hogy ez a probléma ténylegesen is felmerül hatályos jogrendszerünkben.)

f) Végezetül megemlítem, hogy az előzőekben jelzett elméleti/dogmatikai problémák mellett – pragmatikus okból – sem lenne célszerű a transzformációs/dualista praxis fenntartása. Főléleség idői, energiát kötne le a

jogalkotó szervek munkája során, még tovább lassítaná, késleltetné fontos törvények (és rendeletek) megalkotását.

Következésképpen: nem a transzformációs, hanem az adopción jogtechnika alkotmányos rögzítése indokolt.

Ad 3. Valamely nemzetközi szerződés self-executing jellegének definiálása álláspontom szerint negative közelíthető meg, azaz meg kell határozni azokat az ismérveket, amelyek közül bármelyiknek a hiánya önmagában kizárja egy szerződés self-executing jellegét. Ilyennek minősíthető attribútumok:

a) A szerződő felek államon belüli joga ne zárja ki a közvetlen végrehajtás/jogalkalmazás lehetőségét.

b) A szerződések címzettjei konkrétan meghatározott vagy meghatározható jogalanyok (természetes személyek, jogi személyek, állami szervek) legyenek.

c) A szerződés tartalmát egzakt módon meghatározott jogok és kötelezettségek képezzék.

Az itt megjelölt attribútumok azonban (valószínűsíthetően az esetek többségében) nem feltétlenül jelennek meg egzaktan a szerződés egésze tekintetében. Ilyen esetekben a nemzeti jogalkotó feladata kell, hogy legyen a részleges self-executing jelleg deklarálása, illetve a non-self-executing jellegű konkrét rendelkezés(ek) tekintetében a szükséges végrehajtási szabályok megalkotása.⁹

Ad 4. Az 1–3. alatti megállapítások tulajdonképpen már implikálják a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazásának kívánalmát, éppúgy, mint a nemzetközi jog normáinak az állam jogrendszerének jogforrási hierarchiájában elfoglalt/elfoglalandó helyét. A nemzetközi jognak az államon belüli (nemzeti) joggal szembeni prioritásának ugyanis csak akkor van értelme, ha azok közvetlenül alkalmazhatók az állam jogalkalmazó szervei által, és a belső jogi normával szemben – kollízió esetén – elsőbbséget élveznek.¹⁰

Ez a szituáció, ez az elvárás viszont determinálja a nemzetközi jog szabályainak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, amely nem lehet más, mint az alkotmány és a (rendes) törvények közötti rang. Más szóval kifejezve: az alkotmány kivételével minden más jogszabályt megelőznek, minden más jogszabály fölött állnak.

Elméletileg és gyakorlatilag sem zárható ki azonban, hogy egy aláírt nemzetközi szerződés alkotmányellenes legyen, így az ilyen esetre vonatkozó eljárást mindenképpen rendezni kell az alkotmányban.

A követendő eljárás annak a függvénye, hogy ratifikálni kell-e a nemzetközi szerződést, avagy nem. Ratifikáció esetén – mivel ez elsősorban az Országgyűlés hatáskörébe tartozik – kétség esetén az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollja alapján megelőzhető a nemzetközi szerződés alkotmányba ütközése.

Ha bármely okból mégis ratifikálásra kerülne egy alkotmányba ütköző nemzetközi szerződés, úgy a szerződések érvénytelenségére¹¹ és/vagy a nemzetközi jogi felelősségre¹² vonatkozó joghatások áll(hat)nak be.

⁹ A Svájci Államszövetség Szövetségi Tanácsa pl. – nem vitatva az Emberi Jogok Európai Egyezményének self-executing jellegét – nem tekintette ugyanilyen természetűnek az egyezmény 13. cikkét.

¹⁰ Vö. Az Európai Unió Bíróságának határozatai a Costa/ENEL, illetve a Van Gend & Loos ügyben.

¹¹ Az érvénytelenség kérdéseiről és jogkövetkezményéről lásd különösen: Haraszti György: Az érvénytelenség fogalmának változása a nemzetközi szerződések jogában, In: Jogtudományi Közöny 1975. 3–4. sz., valamint Nagy Károly: Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt, Akadémiai Kiadó, Bp. 1991. 185–197. p.

Ha viszont olyan nemzetközi szerződés alkotmányellenessége állapítható meg, amelyet nem kellett ratifikálni, azaz pl. az aláírással hatályba lépett, akkor az állam aligha tehet mást, mint hogy megkísérli a szerződés módosítását kieszközölni a másik/többi szerződő féllel közösen, vagy felmondja a nemzetközi szerződést, viselve ennek jogi és egyéb következményeit.

Ilyen körülmények között joggal vetődhet fel a kérdés, hogy valójában nem az alkotmány primátusa érvényesül-e mégis a nemzetközi joggal szemben?

Úgy vélem, a kérdés esetleges igenlő megválaszolása a dolog lényegét hagyná figyelmen kívül. Az alkotmány ugyanis – ilyen megközelítésből – nem a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát határozza meg, azaz más a kérdés megítélésének az alapja.

Az alkotmány ugyanis a jogalkotás mechanizmusát, a jogalkotó szervek körét és az egyéb szervek jogalkotó kompetenciájának terjedelmét határozza meg. Csupán arról van szó tehát, hogy az alkotmány éppúgy nem engedi meg a jogalkotónak az alkotmánnyal ellentétes törvény vagy más jogszabály megalkotását, mint ahogy nem engedi meg ugyanezen jogalkotónak az alkotmánnyal ellentétes más jogforrás megalkotását sem, esetünkben a nemzetközi szerződés megkötését.

Bár nem tartozik szorosan e kérdéshez, de az alkotmány nemzetközi jog feletti esetleges primátusát önmaga az a tény is kizárja, hogy a nemzetközi jog imperatív normáival szemben még az alkotmányok sem tartalmazhatnak érvényesen rendelkezést.¹³ Ezt a viszonyt frappánsan példázza az ENSZ Biztonsági Tanácsának a határozata, amellyel – 1984-ben – érvénytelennek nyilvánította a Dél-Afrikai Köztársaság alkotmányának az apartheid legalizálására vonatkozó rendelkezését.¹⁴

II.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonya az európai alkotmányokban

A legrégebbi (polgári) demokráciák (Hollandia, USA, Franciaország, Svájc) példáját követve a később demokratizálódott nyugat-európai államok (Ausztria, majd még később Spanyolország, Portugália, Törökország) is a nemzetközi jog normáinak az államon belüli joggal szembeni elsőbbségét (prioritását)¹⁵ és közvetlen alkalmazhatóságát ismerik el.

De azokban a nyugat-európai államokban is, amelyekben fenntartották a dualista/transzformációs rendszert, a belső joggá transzformált nemzetközi szerződések (most már mint törvények) vagy az alkotmány rendelkezése alapján (mint pl. az

¹² Az állam nemzetközi jogi felelősségéről ld. különösen: Nagy Károly: Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt, Akadémiai Kiadó, Bp. 1991. 250 p.

¹³ A nemzetközi jog valamely feltétlen érvényesülést igénylő szabályának, azaz valamely imperatív normának a nemzetközi szerződésre gyakorolt joghatásait a nemzetközi szerződések jogát kodifikáló 1969. évi Bécsi Egyezmény 53. és 64. cikke szabályozza.

¹⁴ A BT a határozatával valószínűleg prezentálni kívánta azt is, hogy az apartheid tilalma a nemzetközi jog imperatív normájának minősül.

¹⁵ A nemzetközi szerződések "prioritása" – ellentétben a Kelsen által kimunkált "primátus"-sal – nem jelenti a nemzetközi jog és az államon belüli jog közötti alá-fölérendeltségi viszonyt. A nemzetközi jog normáinak prioritása csupán annyit jelent, hogy végsősoron ugyanazon állami jogalkotó szerv(ek) által alkotott nemzetközi jogi és belső jogi norma kollíziója esetén – a nemzetközi jogi eredetű norma élvez elsőbbséget.

NSZK-ban és Görögországban) vagy pedig az Európához tartozás "kényszere" folytán (ld. skandináv államok) elsőbbséget élveznek a "rendes" törvényekkel szemben.¹⁶

A skandináv államok példájának említése szükségessé tesz egy külön – ehelyütt csupán rövid – megjegyzést. Azt ti., hogy a skandináv jogrendszerek nem igazán kontinentális jogrendszerek, az angolszász hatás (nevezetesen a brit hatás) szinte ugyanolyan súllyal jelentkezik a skandináv jogrendszerekben, mint a "kontinentális" hatás!¹⁷

Ennek megfelelően pl. a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyára vonatkozó skandináv felfogás (és praxis) a brit jogból indul ki. Más kérdés, hogy önmagában az Európa Tanácshoz való tartozás már kikényszerítette a "minta" brit jogi (legalábbis a nemzetközi szerződések tekintetében fennálló) felfogás revideálását.¹⁸

c) Fentiek fényében – úgy tűnik – nem fölösleges idézni az utóbbi két évtized új európai alkotmányait. Ezekből ugyanis – mélyreható elemzés nélkül is – legalább két alapvető konklúzió vonható le:

aa) Az új alkotmányok – bár eltérő mélységben, de kivétel nélkül – fontosnak tartották a nemzetközi jog és a nemzeti jog viszonyának alkotmányban való meghatározását.

bb) Az új alkotmányok túlnyomó többsége generálisan elismeri a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) elsőbbségét az állam saját törvényeivel (ide nem értve az alkotmányt) szemben.

Nyugat-Európa legújabb alkotmányai a következő fő rendelkezéseket tartalmazzák a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról:

Görögország 1975. évi alkotmánya (28. cikk 1. bek.):

"A nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai, valamint a nemzetközi egyezmények azok törvénybe iktatása és hatályba lépése után, mindegyikük saját kifejezéseik szerint, a görög belső jog integráns részévé válnak és minden ellentétes jogi intézkedéssel szemben érvényesülnek."

Portugália 1975. évi alkotmánya (8. cikk):

"1. Az általános vagy közös nemzetközi jog normái és elvei a portugál jog szerves részét képezik.

2. A nemzetközi szerződések szabályosan ratifikált vagy elfogadott általános normái a belső jogrend részévé válnak, miután azokat hivatalosan publikálták és amennyiben a Portugál Állam azokhoz nemzetközileg csatlakozott."

Spanyolország 1978. évi alkotmánya [96. cikk (1) bek.]:

"Az érvényesen megkötött nemzetközi szerződések, ha azokat hivatalosan közzétették Spanyolországban, a nemzeti jogrend részét képezik. Azok rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése, módosítása vagy felfüggesztése csak a

¹⁶ Vö.: NSZK GG. 59. cikk, görög alkotmány 28. cikk (1) bek. A hagyományosan dualista felfogást és gyakorlatot folytató skandináv államokban az Emberi Jogok Európai Egyezményének alkalmazása kikezdte a dualista konstrukciót, s a 80-as években már a bírói gyakorlat természetes részévé is vált ezen egyezmény rendelkezéseinek közvetlen bírói alkalmazása. Vö.: Jensen, S.S.: *The European Convention on Human Rights in Scandinavian Law*. Jurist-og Ökonombundets Forlag. 1992. Ld. különösen 4-7. és 40-72. p.

¹⁷ Ilyen értelemben pl. *Strömholm* In: *An Introduction to Swedish Law*. Vol.I. (Ed by Stig Strömholm) Deventer, The Netherlands, Boston–Antwerpen–Frankfurt, 1981. 32–33. p.

¹⁸ "In Denmark and Norway it is clearly established that administrative authorities are under a legal obligation to exercise their discretionary powers in accordance with international obligations undertaken – be they incorporated or not – whereas in contemporary Swedish law there seems to be only a tendency to recognize such obligations." Jensen, S.S.: i.m. 174. p. (Miután Svédország 1995. január 1-től az Európai Unió tagja, az EU jogszabályok kötelezően közvetlenül, a svéd jogot megelőzve alkalmazandók Svédországban is. – B.L.).

magában a szerződésben meghatározott módon vagy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megfelelően lehetséges."

Törökország 1982. évi alkotmánya (9. cikk 5. ford.):

"A szabályszerűen hatályba léptetett nemzetközi egyezmények törvényerővel bírnak. Ennélfogva az Alkotmánybírósághoz nem lehet fordulni az Alkotmány megsértése alapján."

A fenti négy új nyugat-európai alkotmány közül három (portugál, spanyol, török) a monista/adopciós koncepció alapján szabályozta a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát, s csupán a görög alkotmány képviseli a dualista/transzformációs praxist. Figyelmet érdemel azonban, hogy a görög alkotmány értelmében is a belső jogba transzformált szerződések kihirdető törvények elsőbbséget élveznek minden más jogi aktussal szemben.

Kelet-Európa demokratikus átalakuláson végbement, illetve demokratikus berendezkedésű, újonnan függetlenné/önállóvá vált államainak többsége – bár szemmel láthatólag nem azonos megfontolásból – szinte azonnal új alkotmányt fogadott el. (Így Oroszország, Észtország, Litvánia, Csehország, Szlovákia, Horvátország, Szlovénia, Bulgária, Románia.)

Lengyelország és Magyarország más utat választott: Lengyelország alkotmánytörvényt (tulajdonképpen egy alkotmány-novellát – B.L.) fogadott el 1992. október 17-én "A Lengyel Köztársaság törvényhozó és végrehajtó szervei közötti kölcsönös viszonyokról és a helyi önkormányzatokról" "Azon célból vezéreltetve, hogy a Lengyel Köztársaság új Alkotmányának elfogadásáig az állam legfelsőbb szerveinek működése javuljon..."

Magyarországon az 1989. október 23-i alkotmánymódosítás (1989. XXXI.tv.) elfogadásával lényegében egy generális alkotmányrevízióra került sor, s ekkor került be az alkotmányunkba a fentebb már idézett 7. § (1) bekezdés, amit – hibáival együtt is – alkotmánytörténeti jelentőségűnek is tekinthetünk, hiszen magyar alkotmány első ízben tesz említést a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a magyar jogrendszer viszonyáról.

Az 1989. évi alkotmánymódosítással a demokratikus állami berendezkedés alapjai már ekkor az alkotmány részévé váltak. Részben ezzel egyidejűleg, részben ezt követően, a demokratikus jogállamiság kiteljesedését biztosítandó, számos részleges további alkotmánymódosításra illetve ezekhez (is) kapcsolódó törvényalkotásra került sor.

Közös vonás tehát a lengyel és a magyar (rendszerváltozást követő) alkotmányozási folyamatban, hogy új alkotmányt – a rendszerváltozáshoz képest – egy későbbi, kiforrottabb, nyugodtabb, stabilabb politikai/hatalmi rendszerben kívánnak elfogadni.

Nézzük meg ezek után, hogy a már elfogadott kelet-európai alkotmányok hogyan rendelkeznek a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról:

Az Orosz Föderáció 1993. évi alkotmánya [15. cikk (4) bek.]:

"A nemzetközi jog általánosan elismert elvei és szabályai és az Orosz Föderáció nemzetközi szerződésai a jogrendszerének alkotórészei. Ha az Orosz Föderáció nemzetközi szerződése más szabályokat állapít meg, mint amelyeket a törvény rendel, a nemzetközi szerződés szabályait kell alkalmazni."

A Litván Köztársaság 1992. évi alkotmánya [138. § (3) bek.]:

"A Litván Köztársaság parlamentje által ratifikált nemzetközi szerződések a Litván Köztársaság jogrendszerének szerves részét alkotják."

Az Észt Köztársaság 1992. évi alkotmánya [3. cikk (1) bek. második ford. és 123. cikk (2) bek.]:

"A nemzetközi jog egyetemesen elismert elvei és normái az észt jogrendszer elválaszthatatlan részét képezik."

"Ha az észt törvények vagy más rendeletek ellentmondásban vannak a Parlament által ratifikált nemzetközi szerződésekkel, akkor a nemzetközi szerződések megfelelő cikkeit kell alkalmazni."

A Szlovén Köztársaság 1991. évi alkotmánya (8. cikk):

"A törvénynek és más előírásnak összhangban kell lennie a nemzetközi jog általánosan hatályos elveivel és a Szlovéniát kötelező nemzetközi szerződésekkel. A ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandók."

A Horvát Köztársaság 1990. évi alkotmánya (134. cikk):

"A megkötött, az alkotmánnyal összhangban megerősített és közzétett nemzetközi jogi egyezmények a Köztársaság belső jogrendjének részét képezik és érvényesülésüket illetően a törvények fölött állnak. Rendelkezéseik csak azzal a feltétellel és oly módon helyezhetők hatályon kívül, vagy módosíthatók, amelyeket azok megállapítanak, vagy erre csak a nemzetközi jog általános alapelveivel összhangban kerülhet sor."

Bulgária Köztársaság 1991. évi alkotmánya [5. cikk (4) bek. és 85. cikk (3) bek.]:

"Minden nemzetközi okmányt, amelyet az alkotmányosan meghatározott módon ratifikáltak, kihirdettek és hatályba léptettek Bulgária Köztársaság tekintetében, az ország nemzeti törvényhozása részének kell tekinteni. Az okmány bármely másként rendelkező nemzeti törvény helyébe lép."

"Az olyan nemzetközi szerződés ratifikálását, amely az Alkotmány módosítását igényli, a vonatkozó alkotmánymódosítás elfogadásának kell megelőznie."

Románia 1991. évi alkotmánya [11. § (1) és (2) bek.]:

"(1) A román állam kötelezi magát, hogy következetesen és jóhiszeműen teljesíti az általa részes félként aláírt szerződésekből reá háruló kötelezettségeket."

"(2) A parlament által a törvénynek megfelelően ratifikált szerződések a hazai jog részét képezik."

A Cseh Köztársaság 1992. évi alkotmánya (10. cikk):

"Az emberi jogokról és alapszabadságokról szóló ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződések, amelyek a Cseh Köztársaságot kötik, közvetlenül kötelezőek és a törvényekkel szemben elsőbbségük van."

A Szlovák Köztársaság 1992. évi alkotmánya [11. cikk, 125. cikk (e) és 144. cikk (2) bek.]:

"Azok az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló nemzetközi szerződések, amelyeket a Szlovák Köztársaság ratifikált és a törvény által megállapított módon kihirdetett, a Szlovák Köztársaság törvényeivel szemben előnyt élveznek, amennyiben az alkotmányos jogok és szabadságok bővebb terjedelmét szavatolják."

Az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy "összhangban vannak-e az általánosan kötelező jogszabályok azokkal a nemzetközi szerződésekkel, amelyek a törvények kihirdetésére megállapított módon lettek kihirdetve."

"Ha az alkotmány vagy a törvény megállapítja, a bírakat nemzetközi szerződés is kötelezi."

Végezetül, csupán a teljesebb dokumentáltság igénye miatt;

a Lengyel Köztársaság 1992. évi (az új alkotmány elfogadásáig aktuális) alkotmánytörvénye [28. § (2) bek. és 33. § (1) és (2) bek.]:

"A köztársasági elnök (...) gondoskodik a nemzetközi szerződések betartásáról."

"(1) A köztársasági elnök erősíti meg és mondja fel a nemzetközi szerződéseket, amelyről értesítenie kell a Szejmet és a Szenátust.

(2) Az olyan nemzetközi szerződések megerősítése és felmondása, melyek az államhatárokat vagy védelmi szövetségekre vonatkoznak, illetve az államot pénzügyi kötelezettségekkel terhelik, vagy a törvényben változtatásokat tesznek szükségessé, törvényi felhatalmazást igényel."¹⁹

Az itt hivatkozott kelet-európai alkotmányok rendelkezéseiből az alábbi következtetések vonhatók le:

Az Orosz Föderáció alkotmánya a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és az államon belüli jog viszonyának szabályozásában követi a volt Szovjetunió idevágó törvényének koncepcióját,²⁰ de ugyanakkor tovább is fejleszti, s egyértelművé teszi e viszonyt, mégpedig a legkarakterisztikusabb monista/adopciós koncepció szerint. Külön is említést érdemel az a körülmény, hogy Oroszország – a volt Szovjetunióval ellentétben – alkotmányában szabályozta e kérdést, annak egy külön fejezetében.

Litvánia és Észtország – sajátos történelmi helyzeténél fogva – most első ízben került abba a helyzetbe, hogy átfogóan, alkotmányos szinten, önállóan, független államként rendelkezessen nemzeti jogrendszerének a nemzetközi joghoz való viszonyáról.

Mindkét alkotmány – nyugodtan kijelenthetjük – a haladó polgári demokratikus hagyományokat illetve Nyugat-Európa új demokratiai többségének idevágó felfogását akceptálta. Mindkét balti állam alkotmánya azt a koncepciót vallja ugyanis (a litván alkotmány implicite), hogy a (parlament által) ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések nemzeti jogrendszerük részét képezik, közvetlenül alkalmazandók és elsőbbséget élveznek a ("rendes") törvényekkel szemben.

Az alkotmányon belüli rendszerbeni elhelyezést illetően azonban eltérés, de nem csupán strukturális eltérés lelhető fel a két újonnan függetlenné vált balti állam alkotmányában. Abban ugyan megegyezik a két alkotmány, hogy a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyát az alkotmány külön fejezetében szabályozza mindkettő, de az észt alkotmány külön, az "Általános rendelkezések" címet viselő I. fejezetében rendelkezik "a nemzetközi jog általánosan elismert elveiről és szabályairól" is, míg a litván alkotmány erről egyáltalán nem tesz említést.

A(z egykori) Jugoszláv Szocialista Köztársaságtól elszakadt és ily módon függetlenné vált Szlovénia és Horvátország nemzeti jogrendszerének a nemzetközi joghoz (nemzetközi szerződésekhez) való viszonyának alkotmányi szabályozása során nem csupán az európai (polgári) demokráciák alkotmányos rendjéből meríthetett koncepciót, tapasztalatot, hanem az elődállam, a föderatív Jugoszláv Szocialista Köztársaság (JSZK) alkotmányából is. A JSZK 1974. évi alkotmányának 210. cikke

¹⁹ Az idézett alkotmányszövegek nem hiteles fordítások.

²⁰ A törvény szövegét lásd in: *Езсегодник международного права*, 1978. Moszkva, 1980. 435–439. p.

ugyanis úgy rendelkezett, hogy "a bíróságok a közzétett nemzetközi szerződéseket közvetlenül alkalmazzák".

Ehhez képest a két volt jugoszláv tagköztársaság szűkebbre vonta a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásának és a törvényekkel szembeni elsőbbségének körét, amennyiben ezt a státust csak a ratifikált (és közzétett) nemzetközi szerződésekre ismerik el.

Egyébiránt a – lényegében azonos tartalmú – szlovén és horvát alkotmány egybevetése csupán egy (de korántsem elhanyagolható) rendszertani kérdést vet fel: azt ti., hogy azonos tartalmi értékű alkotmányi norma bír-e külön relevanciával annak tükrében, hogy – mint esetünkben – az adott normatíva az alkotmány külön (erre vonatkozó) fejezetében kerül-e elhelyezésre (horvát alkotmány VII. fejezete a "Nemzetközi jogi kapcsolatok"-ról), vagy pedig az alkotmány általános rendelkezéseit (mondhatni: az alkotmányos rend alapjait) meghatározó – tipikusan első – fejezetében (szlovén alkotmány: I. fejezet: "Általános rendelkezések", ugyanígy: orosz alkotmány I. rész, I. fejezet "Az alkotmányos rend alapjai").

Bulgária új alkotmánya a korábbi alkotmányhoz képest – amelyik nem rendelkezett a nemzetközi szerződések államon belüli érvényesüléséről, illetve alkalmazásáról – radikálisan túllépett az egykori "szocialista bolgár" felfogáson, amikor a demokratikus jogállamiságnak leginkább megfelelő alkotmányi szabályozást fogadta el a nemzetközi szerződések és az államon belüli jog viszonyáról. Az alkotmány I. fejezetében, az "Alapelvek" között határozza meg ugyanis, hogy az alkotmányos módon ratifikált, kihirdetett és hatályba léptetett nemzetközi szerződések a törvényhozás részét képezik és azok minden más másként rendelkező nemzeti törvény helyébe lépnek.²¹ Ez alól természetes kivételt képez az alkotmány módosítását igénylő nemzetközi szerződés ratifikálása, ez esetben ugyanis a ratifikálás előfeltétele az alkotmány előzetes módosítása.²² A nemzetközi jog (általánosan elfogadott) elveinek és normáinak elismerése – a külpolitika folytatása terén – ugyancsak az I. fejezetben került szabályozásra, de tulajdonképpen szokatlan módon és elkülönítve a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályozástól, csak a fejezet utolsó, 24. cikkében.

Románia új alkotmánya viszont nem előzmények nélkül szabályozza a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a román nemzeti jog viszonyát, ugyanis már a korábbi román "szocialista" alkotmány is – eltérően az akkori szocialista alkotmányok többségétől – tartalmazott bizonyos rendelkezéseket a nemzetközi szerződések és a román belső jog viszonyáról, mégpedig a nemzetközi szerződések prioritása javára.²³

Ehhez képest tulajdonképpen meglepő, hogy e téren az új román alkotmány alig nyújt többet, mint "szocialista" előde, s főként keveset nyújt a kelet-európai államok új alkotmányainak többségéhez képest. Azt ugyan elismeri az új román alkotmány, és pedig I. Címében meghatározott "Általános elvek" között, hogy a parlament által ratifikált szerződések a hazai jog részét képezik,²⁴ de elsőbbséget csak a II. Címében ("Alapvető jogok, szabadságjogok és kötelezettségek") szabályozott, "Az emberi

²¹ Vö. Alkotmány 5. cikk (4) bek.

²² Vö. Alkotmány 85. cikk (3) bek.

²³ Vö. Románia 1965. évi alkotmánya: 43. cikk 9. bek., 63. cikk 3. bek. és 77. cikk 9. bek.

²⁴ Vö.: Alkotmány 11. § (2) bck.

jogokra vonatkozó nemzetközi szerződésekről szóló 20. §-ban említi explicite és csakis ezen szerződések javára.²⁵

Mind a Cseh Köztársaság, mind a Szlovák Köztársaság alkotmánya a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a belső jog viszonyának a szabályozása terén – a román alkotmány eklektikusságához képest – már elvi/dogmatikai kérdéseket is felvet.

Köztudott, hogy mindkét állam az egykori (föderatív) Csehszlovák Szocialista Köztársaság volt tagköztársaságaként vált önálló állammá. Előző – közös – alkotmányuk, az 1960. évi csehszlovák alkotmány meglehetősen keveset mondott a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról, ténylegesen egy dualista/transzformációs rendszert implicált.

Ugyanakkor, az egykori Csehszlovák Köztársaság jóvoltából mindkét állam – Kelet-Európában szokatlan mértékű – jelentős polgári demokratikus tapasztalatokkal rendelkezik. Így igencsak elgondolkodtató, hogy miért éppen ennek a két új kelet-európai demokráciának az alkotmányai fogták meglehetősen rövid pórázra a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyának szabályozását. A nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a nemzeti jogrendszer egymáshoz való globális viszonyáról ugyanis mindkét alkotmány hallgat.²⁶

Mindkét alkotmány nevesíti viszont az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló – ratifikált és kihirdetett – nemzetközi szerződéseknek a nemzeti törvényekkel szembeni elsőbbségét. De amíg a cseh alkotmány az "Alapvető rendelkezések"-et tartalmazó I. fejezetben, addig a szlovák alkotmány az "Alapvető jogok és szabadságok"-ról szóló második rész általános rendelkezései között. Ezen rendszerbeli különbségen túl figyelmet érdemel az a tartalmi különbözőség is, hogy ti. a szlovák alkotmány további feltételt szab még az e tárgykörben megkötött nemzetközi szerződés elsőbbségének elfogadásához is.²⁷

Az új cseh illetve szlovák alkotmánynak a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának "meghatározására" vonatkozó hivatkozott rendelkezései elméleti/dogmatikai alapon – úgy vélem – nem értelmezhetőek. Az a tény ugyanis, hogy egyetlen tárgykörben – nevezetesen az alapvető emberi jogokra (és szabadságokra) – megkötött nemzetközi szerződések nemzeti törvényekkel szembeni elsőbbségét úgy ismerik el alkotmányi szinten, hogy más tárgyban kötött szerződések jogi sorsáról még csak említést sem tesznek, ez legfeljebb politikai megfontolást sejtet, de jogi indoka aligha képzelhető el.

Bizonyára csupán arról van szó, hogy – mivel mindkét állam az Európa Tanács tagja, és így – az Emberi Jogok Európai Egyezményének elsőbbségét mindenképpen kötelesek biztosítani. Ezt meg is tették, de csakis ennyit. S ezzel aligha merítik ki a – mindkét alkotmány 1. cikkében rögzített – jogállamiság kritériumait.

A lengyel alkotmánytörvény – feltehetőleg provizórikus jellege miatt – nem foglal állást a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a lengyel nemzeti jogrendszer globális viszonyának a kérdésében. Implicite viszont alkalmas bizonyos

²⁵ Az új román alkotmány – összehasonlítva a többi új kelet-európai alkotmánnyal – összességében is meglehetősen diszharmonikus benyomást kelt, s a szerző számára úgy tűnik, hogy aktuális politikai okok miatt válik eklektikussá a jogi/intézményi rendszer.

²⁶ Az alkotmányos szabályozás hiányában a cseh, illetve szlovák jogalkalmazó tulajdonképpen a "skandináv útra" kényszerült.

²⁷ Vö.: Alkotmány 11. cikk.

konzekvenciák levonására, pl. arra, hogy a nemzetközi szerződések rendelkezéseinek betartását – az államon belüli sférában is – valamilyen módon biztosítani kell. Ezt a köztársasági elnök nevesített feladatává teszi az alkotmánytörvény.

III.

Az európai államok alkotmányainak trendje és a magyar "koncepció"

A Koncepciónak a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyára vonatkozó részéről az állapítható meg, hogy a mai európai követelményeket követve és elfogadva valóban modern európai színvonalú koncepciót, feladat-megjelölést tesz új alkotmányunk idevágó részének szabályozására:

1. Magam is egyetértek a koncepció VI. fejezet 3. pontjában megfogalmazott javaslattal, miszerint: "a viszonyrendszer (ti. a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya – B.L.) szabályai az általános rendelkezések között, a szerződéskötésre vonatkozó, hatásköri szabályok pedig az egyes állami szervekről szóló szabályok között legyenek elhelyezve, hasonlóan a jogalkotásról rendelkező szabályokhoz."

Ez a megoldás didaktikai, rendszertani következetességet biztosít, s egyben prezentálja e viszony lényegét. Azt ti., hogy – mint fentebb már leszögeztem – ugyanazon (magyar) jogalkotó szervek, ugyanolyan jogalkotói aktusáról van szó, mint pl. a törvényalkotásnál.

Indokoltnak tartanám azonban, hogy az "általános rendelkezések" – tárgycsoportokra tagozódva – önálló címek alatt jelenjenek meg, s e körben egyik önálló cím alatt kerüljön szabályozásra a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya.

2. A Koncepció tömören, de meggyőzően támasztja alá, hogy miért jobb és korrektebb a monista-adopciós konstrukció.²⁸

3. Jóllehet, a koncepciónak nem feladata, s bizonyára nem is szándékolta a normatív szöveg megfogalmazását, de tulajdonképpen megtette, amikor a következőket mondja: "...a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja a nemzetközi jog általánosan elismert elveit, és biztosítja azok jóhiszemű alkalmazását.", illetve, hogy "...a magyar állam hatályos, Magyarországon kihirdetett nemzetközi szerződései a magyar jog részét képezik, a jogszabályok rangsorában az alkotmány után következnek, és megelőzik a törvényeket." Továbbá: "Jogszabály a magyar állam hatályos, kihirdetett nemzetközi szerződéseivel nem lehet ellentétes. Ha a nemzetközi szerződés és – az alkotmány kivételével – belső jogszabály ellentétben áll, a nemzetközi szerződést kell alkalmazni."

Az idézett megállapítások szinte normatív szöveggé érett megfogalmazásával kapcsolatban azonban – megítélésem szerint – kisebb pontosítások szükségesek, és/vagy hasznosak lehetnek:

a) Helyes, támogatandó a Koncepció javaslat abban a részében is, miszerint "A kihirdetés nem jogszabályi formában történik, hanem a hivatalos lapban való egyszerű közzététellel. A közzététel a Kormány kötelessége."

E megfogalmazás azonban dogmatikai, fogalmi zavart okozhat, hiszen a kihirdetésnek (promulgáció) és a közzétételnek (publikáció) megvan a maga sajátos, eltérő jelentése, tartalma. Az kétségtelen, hogy a jogszabályok "kihirdetése" a magyar jogi szaknyelvben (nem is beszélve a köznyelvi értelméről) valójában – legalábbis sok

²⁸ Vö. Koncepció 6. fejezet 1. pont.

évtized óta – a közzétételt jelenti. Ha tehát a "kihirdetés" kifejezést nem a promulgáció értelmében használjuk (és autentikusan is így kell értelmezni), akkor, de csak akkor maradhat meg alkotmányos normatív szövegezésben a nemzetközi szerződések "kihirdetés"-e.

b) *Implicite* szól ugyan a koncepció a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásáról, hiszen a belső jogi és a nemzetközi jogi norma közötti kollízió esetén a nemzetközi szerződés alkalmazására enélkül nem kerülhetne sor, mint ahogy a jogforrási hierarchiában elfoglalt hely (közvetlenül az alkotmány után állnak) is ezt implikálja. Mégis fontosnak tartanám, hogy a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásáról *explicit* rendelkezés kerüljön be az alkotmányba. Ily módon annak még a látszatát (és az átmenetileg várható értelmezési zavart) is elkerülendő, hogy a nemzetközi szerződés rendelkezései csak akkor alkalmazandók a hazai jogalkalmazás során, ha van/lenne ezzel ellentétes belső norma.

A közvetlen alkalmazás *explicit* kimondása fölöslegessé teszi azt a javaslatot is, amely szerint – a jelenleg hatályos jogalkotási törvényünkre hivatkozással – az állampolgárok jogait, kötelességeit közvetlenül érintő szerződések kihirdetése törvénnyel történjen.²⁹ Álláspontom szerint a javasolt klauzula ugyanis csak további zűrzavart okozhatna a jogalkalmazó számára. Ugyanakkor a jogforrási hierarchiából következik (amelyet az alkotmányban ugyancsak rögzíteni kell), hogy a nemzetközi szerződés törvények feletti jogforrási ranggal bír. Mi indokolná az állampolgárok jogait és kötelességeit közvetlenül érintő nemzetközi szerződések "lefokozását" a jogforrási hierarchia eggyel alacsonyabb grádcására?

c) A Koncepció jelzi, hogy egyes javaslatok szerint csak akkor kellene a nemzetközi szerződések elsőbbségét garantálni az alkotmányban, ha e tekintetben viszonyosság áll fenn.³⁰ A koncepció érvelésével egyetértve ilyen "megszorítás" álláspontom szerint sem indokolt.

d) Végezetül (megerősítve a Koncepciónak az Európai Unióra vonatkozó okfejtéseit) megemlítem, hogy az integrációs szervezetekbe való csatlakozás feltételeiről, mivel ez a szuverenitás egy részének átruházását jelenti, s együtt jár a szervezet által alkotott jogszabályok automatikus, közvetlen államon belüli alkalmazási kötelezettségével, külön, *explicit*e is rendelkeznie kellene alkotmányunknak (pl. az Országgyűlés hatáskörénél).

IV.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának hatása a bírói jogalkalmazásra

A nemzetközi jog szabályainak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyére vonatkozó, a Koncepció által felvázolt alkotmányi normatív szabályozás (remélhető) elfogadása esetén egy eddig lényegében előzmény nélküli, ennek megfelelően szokatlan, teljesen új feladat vár jogalkalmazóinkra (természetesen nem csupán az igazságügyi, hanem a közigazgatási jogalkalmazásra is). Egy merőben más szemlélet, tudati átrendeződés szükséges ahhoz, hogy a nemzetközi szerződések törvényeket megelőző rangjából induljon ki a jogalkalmazó. Erre is tekintettel fontosnak tartanám,

²⁹ Vö. *Bragyova*: i.m. 99–100. p.

³⁰ Így pl. *Bragyova*: i.m. 98. p.

hogy a fentebb kifejtettek mellett az új alkotmányban minden helyen, ahol ez indokolt – esetünkben a bíróságokról szóló részben is – szerepeljen a nemzetközi jogi szabályokra való utalás, pl.: "A bíróságok a magyar törvények és más jogszabályok, valamint a nemzetközi szerződések alapján hozzák meg határozataikat."

A hazai jogalkalmazás eddigi történetéből kiindulva úgy tűnik azonban, hogy néhány éves átmeneti időszakban az Alkotmánybíróság szerepe (és ügyszáma) fog jelentős mértékben megnövekedni. A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyére vonatkozó, várható alkotmányi szabályozás azonban elengedhetetlenné teszi e tekintetben is az Alkotmánybíróság kompetenciájának megváltoztatását, mégpedig annak kiszélesítésével.

Az Alkotmánybíróságról szóló – jelenleg hatályos – 1989. évi XXXII. tv. (Abt.) 1. § a) pontja – a 36. § keretei között – a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes normakontrollját, míg ugyanezen paragrafus c) pontja – bár explicit utalás nélkül – "...a jogszabály (...) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata"-val az utólagos normakontroll tekintetében is biztosítja az Alkotmánybíróság hatáskörét.

Az utólagos normakontroll kezdeményezésére azonban – ha az eljárás nem az Abtv. 21. § (7) bek. szerint hivatalból indul – az Abtv. (21. § (3) bek. – csupán az Országgyűlést, annak állandó bizottságát, vagy az országgyűlési képviselőket, az Állami Számvevőszék elnökét, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a Legfőbb Ügyészt jogosítja fel.

Ha az erre szűk körben jogosultak kezdeményezésére megindított eljárás pozitív eredménnyel zárul, azaz megállapítható a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése, akkor az Alkotmánybíróság – letűkrözve a jelenleg hatályos alkotmány 7. § (1) bekezdésének dualista-transzformációs konstrukcióját – az Abtv. 45–46. §-ában szabályozott módon a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogi szabály jogforrási rangjától függően dönthet a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogi norma sorsáról:

"45. § (1) Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze a nemzetközi szerződésbe ütközik, akkor a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, illetőleg állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti.

(2) A megsemmisítésről szóló határozat közzétételére, valamint a megsemmisítés jogkövetkezményeire a 41–43. §-ban foglaltak az irányadók.

46. § (1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervet.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott ellentét feloldása érdekében felhívott szerv vagy személy a megjelölt határidőn belül köteles feladatának eleget tenni."

Ez a szabályozás – új alkotmányunk idevágó koncepciója szerint – semmiképpen nem maradhat fenn.

a) Amennyiben a nemzetközi jog szabályai (nemzetközi szerződések) a magyar jogrendszer részét képezik, úgy eleve értelmetlen lenne a különbségtétel az Abt. jelenleg hatályos 1. § b) illetve c) pontja között, hiszen azonos jellegű jogszabályok alkotmányba ütközéséről van szó.

b) Az Alkotmánybíróság számos esetben formai okokból utasított el utólagos normakontrollra irányuló kezdeményezést, indokolván, hogy "arra nem jogosult személy vagy szerv terjesztette elő" a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt.³¹

Természetesen az Alkotmánybíróságnak ez nemcsak joga, de kötelessége is volt, hiszen nem térhet el eljárásában a rá vonatkozó törvényektől. Az viszont több mint elgondolkodtató, hogy hány – esetleg megalapozott – sérelem nem nyerhetett emiatt orvoslást.

Összegezve: Az Alkotmánybíróság hatáskörére és eljárási rendjére vonatkozó szabályokat összhangba kell hozni az új alkotmánynak a nemzetközi jognak a magyar jogrendszerben (ideértve a jogforrási hierarchiát is) elfoglalt helyével s ennek megfelelően ki kell bővíteni az utólagos normakontroll előterjesztésére jogosultak körét – az utólagos normakontroll kezdeményezésére egyébként jogosultak körével azonosan.

LÁSZLÓ BODNÁR

INTERNATIONAL LAW IN THE HUNGARIAN LEGAL ORDER REGULATED BY THE HUNGARIAN CONSTITUTION

(Summary)

The draft conception of the new Hungarian Constitution made by the advisory body of the Minister of Justice was published on June the 2nd 1995. The 6th chapter of the draft deals with the relationship between international law and the Hungarian legal order. The study makes a summary on the view developed by the Hungarian science of International Law in the last few years. It also shows the constitutional solutions set by the European states and makes a special view on the new constitutions of the Eastern and Central Eastern European states that were made after the change of regime in these countries.

1. The study makes a comparison between from the solutions of the draft conception and consequences made from Eastern European constitutions mentioned earlier and finds that the draft conception gives a modern European standard solution.

a) The fact that the rules of the International Law and the international treaties are part of the Hungarian legal order must be put down on the new constitution.

b) In the case of collision between international law and domestic law international law has the priority.

³¹ Így pl. a 23/1995.(IV.5.) A.B. hat. indokolásának II/2.4. pontja leszögezi: "Az Abtv. 21.§ (3) bekezdés alapján valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatának indítványozására kizárólag a törvényben felsorolt személyek, illetve szervek jogosultak. Az Alkotmánybíróság ezért a Be. 284.§ (1) bekezdésének és a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya rendelkezéseinek viszonyát nem vizsgálta, az indítványnak e részét – mint nem jogosulttól származót – visszautasította."

c) The norms of international law with basic importance, like the European Convention on Human Rights and the rules of the European Union presumes the direct application of them by the courts.

d) As we see from the points a-c. it's not necessary to transform the international treaties into the Hungarian national law, it's enough to publish them in the Official Journal of Hungary.

2. Finally the essay deals with how the Hungarian implementation of law are effected by the conception becoming the part of positive rules of the Hungarian constitution.

a) The Hungarian courts need a new way of thinking in their proceedings to apply not only the rules of Hungarian legal order but also the rules of international treaties to wich Hungarian is a party.

b) As the rules of international treaties are parts of the Hungarian legal order we have to assure the rights of proposion for a post control of norms by the Constitutional Court in respect of the Hungarian rules of law the same way as well of international treaties.

Az alkotmány és az eljárásjogok, különös tekintettel a büntető eljárásjogra

1. Alkotmány és jogágak

1. Az állami, társadalmi, politikai, gazdasági, kulturális fejlődés során változik az emberi együttélés szabályaival foglalkozó jog, az egész jogrendszer és benne az egyes jogágak is. A jogrendszer tagozódásának bármilyen elvi alapján állunk is, aligha tagadható, hogy a változó jogágak között is mindig *középponti* helyet foglal el az alkotmányjog. Annak a bonyolult kérdésnek a taglalásába ezúttal ugyan nem érdemes mélyebben belebocsátkozni, hogy az egyes országokban az alkotmány "csak" jogintézmény-e – törvény, jogszabály, jogi norma, illetőleg ezek összessége – avagy más is, lévén, hogy az alkotmány számos megállapítást, deklarációt, közvetlen szankcióval el nem látott kijelentéseket is tartalmaz. Valószínű, hogy az alkotmány jóval több is és jelentősebb is kizárólagos "jogi jelenségnél", legfontosabb törvényeink egyikénél, de az kétségtelen, hogy az Alkotmányunknak elsősorban a *jogi természetét* (normativitását) kell felismernünk és értékelnünk. Azt, hogy nálunk az Alkotmány kiemelkedik "közönséges törvényeink" sorából, maga nyilvánítja ki [Alk. 77. § (1) bek.]: *alaptörvény*; ebből következik: "Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szervre és állampolgárra egyaránt kötelezőek." [Alk. 77. § (2) bek.] Ennek megfelelően az Alkotmány *megváltoztatásához*, valamint az Alkotmányban meghozott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési *képviselők kétharmadának* a szavazata szükséges [Alk. 24. § (3) bek.]. Igaz, hogy ilyen minősített többség más fontos kérdésekben való döntésnél is elő van írva, és az is, hogy viszont a Magyar Köztársaság Alkotmányának *megalkotásához* [Alk. 19. § (3) bek. a) pont] ez a feltétel – a kétharmados szavazat – kifejezetten nincs rögzítve.

Mindenesetre jogállamban az Alkotmánynak kiemelkedő jogi jelentősége van az egész jogrendszer alakítása, abban a *jogágak "elhelyezkedése"*, alapvető elveiknek, tételeiknek formálódása, érvényesülése szempontjából. Ez következik az alkotmány általános, alaptörvény-jellegéből, annak ellenére, hogy az alkotmányok – és így a miénk is – régi idők óta, elsősorban és közvetlenül, a többé-kevésbé szétválasztott államhatalmi ágak szervezetének és működésének elveit, legfontosabb feladatait fektették le és szabályozták. Ezekből lehetett és kellett azután levezetni, megvalósítani a jogágak helyes norma-rendszerét, szem előtt tartva azt, hogy az egyes jogágak alapvető elvei, rendszere, intézményei, részlet-szabályai tükrözzék az illető jogág

sajátosságait, közvetlen feladatait, de egyúttal megfeleljenek az idevonatkozólag érvényesülő alkotmányos koncepciónak, elveknek is.

2. Az alkotmány és az egyes jogágak viszonyának megállapítása, a jogágakkal szemben felmerülő alkotmányos követelmények helyes felismerése és kimunkálása nem volt könnyű feladat az ún. *történeti alkotmányokkal* rendelkező országokban (a régi római, görög államok, Anglia, hazánk), amelyekben szokásjogból, precedensekből, joggyakorlatból, a tudomány útmutatásaiból, egyes részkérdéseket érintő régi és újabb, szétszórta jogszabályokból kellett az alkotmányosság "szellemét", követelményeit kikövetkeztetni, felismerni, és ezáltal fáradozni a helyes, az alkotmányos jogszemlélet, jogalkotás, jogalkalmazás érvényesüléséért.

Ennek ellenére a mai értelemben vett alkotmányosság fogalmával rokon állambölcséleti felfogást lehet felfedezni már a régi görög és római államokban. *Platon* és *Aristoteles* különbséget tett *alaptörvény* (ezt politeia-nak nevezve) és *közönséges törvény* (nomos) között. Az utóbbi az alaptörvény által adott hatáskörön belül szabályozta az állami főszervek teendőit.¹ Nem egyetlen jogszabály – alaptörvény – volt, hanem alapvető kérdésekben hozott különböző törvények. Az egyetlen alaptörvény (*lex fundamentalis*) alkotásának első kísérletei csak a XVI. század óta kezdtek kialakulni, míg eljutottak a francia felvilágosodás és forradalom nyomán megindult alkotmányozási gyakorlathoz. Az ekkor keletkezett alkotmányok lettek a modelljei az Európa-szerte elterjedt írott (*charta*) alkotmányoknak.²

Az utóbbiak alapján – a bennük lefektetett, publikált, széles rétegek számára megismerhető és megtanulható, propagálható elvek "adaptálásával" – már valamivel könnyebben teljesíthető jogi, politikai, állami, filozófiai feladat lett az egész jogélet, jogalkotás, joggyakorlat alkotmányosságának kiteljesítése. Mégis e feladat megoldása – és a most előttünk álló feladaté is, ti. a jogágak és az Alkotmányunk viszonyának megítélése – azért csak *valamivel* könnyebb, mert a modern írott alkotmányok többsége is sok tekintetben *hagyományos utakat* követ: meglehetősen tömörséggel, csakis a fő államhatalmi ágak szervezetének – és itt-ott működésének – leglényegesebb kérdéseit érinti. Kivételek e téren is vannak (portugál, német alkotmány), de a többségük nem eléggé tájékoztat az egyes jogágakkal szemben a legalapvetőbb rendszeri kérdésekben támasztott alkotmányos követelményekről.

3. A mi aránylag részletes, többször módosított, egységes szerkezeti összeállításban tanulmányozható Alkotmányunkból sem könnyű dolog az egyes jogágakra, és így köztük éppen az eljárásjogokra vonatkozó következtetéseket, követelményeket közvetlenül levezetni. De ez érthető és természetes is. Valószínűleg helytelen lenne az alkotmányt a jogági rendszerek és alapelvek akárcsak az alapvető kérdéseket felölelő, valamiféle *gyűjteményének* tartani, amelyből kötelező normák sokasága olvasható ki az egyes jogágak egész anyagának kidolgozására. Ez távolról

¹ L. ezekre: *Haendel* Vilmos: *Politika*. Debrecen, 1937. 353-354. p. Rámutat: "A rómaiak az alkotmányt csak igével fejezték ki, *rem publicam constituere*: szervezni az államot, vagyis alkotmányt adni az államnak. Ebből a kifejezésből csak az újkorban keletkezett a konstitúció szó".

² *Haendel* (i.m. 359. p.) megjegyzi, hogy "a francia alkotmányozó nemzetgyűlés Lafayette indítványára az 1776-os amerikai alkotmány mintájára készítette el az első francia alkotmányt (1789. aug. 26.). Itt tehát amerikai hatás mutatható ki s nem Rousseau-é. Az 1789-es alkotmányt követték Franciaországban az 1793-as jakobinus alkotmány, az 1795-ös direktoriális, az 1799-es konzuláris és az 1804-es császári alkotmány. (Az alkotmányok kísérleti laboratóriuma volt akkor Franciaország.) A XVIII. Lajos által adott 1814-es charta alkotmány angol hatás alatt állott." E sorhoz hozzátehető még az 1875-ös francia alkotmány.

sem lehet feladata bármely alkotmánynak, és pedig nem is elsősorban terjedelmi okokból.

Nemcsak az szükségtelen, hogy az alkotmány az amúgy is változó, fejlődő jogágak szakmai kérdéseiben állást foglaljon, hanem az is, hogy a törvényességnek a jogalkotás vagy a jogalkalmazás területén felmerülő valamennyi követelménye rendszerbe foglalására vállalkozzék. Ha valahol, itt a teljesség igényével nem lehet fellépni. Csakis az lehet az alkotmány rendeltetése, hogy a *jogágaknak és intézményeiknek*, alapvető elveiknek kizárólag az alkotmányosság szempontjából elismert, *legfontosabb összefüggéseit* meghatározza és összhangban az alkotmány egyéb rendelkezéseivel, irányítást adjon – de itt a koncepcionális kérdésekben már állásfoglalást kifejező normákban – a kérdéses jogág szerkezeti, tartalmi, szakmai megalapozására. Az a körülmény, hogy az egyes jogágak vonatkozásában az alkotmány *több vagy kevesebb* rendelkezést tartalmaz, semmi esetre sem a jogág nagyobb vagy kisebb fontosságát jelzi; ilyen értékelést egyébként sem lehet objektív mértékkel elvégezni. Ez csak azt jelenti, hogy az adott jogágnak, természeténél, rendeltetésénél fogva, *szélesebb* avagy *szűkebb, közvetlen* avagy *közvetett* érintkezési pontjai vannak az alkotmánnyal, az alkotmányos követelményekkel.

II. Alkotmány és eljárásjogok

1. Az eljárásjogok alkotmányossági kérdéseit az előbbi, általános jellegű fejtegetések aspektusából vizsgálva megállapítható, hogy az eljárásjogok alkotmányjogi összefüggései jelentősek, nagyrészt *közvetlenek*, s ez különösen a *büntető eljárásjogra* vonatkozik. Ez érthető is, annál fogva, hogy a büntető jogvitához kapcsolódó alapvető *eljárási jogviszonyban* – az alapul szolgáló büntető anyagi jogviszonyból eredően – a terhelt mellett *ügyfél* az állami büntető igényt képviselő ügyész (magánvádló). Másrészt azért, mert a büntető jogvita előkészítése, eldöntése során a való tények feltárása, és az ügyfelek ellenérdekűsége mellett lefolytatott bizonyítás, köztük a bűncselekményt elkövető személyének biztosítása az eljárás számára: a *személyi szabadság és más állampolgári jogok* korlátozásait is szükségessé teheti, amelyekre ugyanakkor csak a törvényben írt okokból és módok mellett kerülhet sor (az 1973. évi, többször módosított büntető eljárási törvény – Be. – 4. §). A büntető eljárásjog e nagyfokú alkotmányos "színezettségére" a régi hazai szerzők is rámutattak, még a *történeti* alkotmány létezésének idejében.³ (Egyébként hajdani neves processualistáink számos "tanítása" az eljárásjogok alkotmányossági összefüggéseiről és

³ Balogh Jenő (Magyar bűnvádi eljárási jog. Budapest, 1901. 213-214. p.) megállapítja: "A törvénykezésnek egy ága sincs oly élénk kölcsönhatásban az alkotmányjoggal, mint a bűnvádi igazságszolgáltatás, melynek úgyszólván egész lefolyása lépten-nyomon az állampolgárok ... alkotmányos jogainak ... korlátozásával járhat." Továbbá: "A bűnvádi perjog szabályain híven visszatükröződött a nagy törvényhozási forradalmak hatása ..., a különböző alkotmányoknak különböző elvei s az alkotmányjognak változásával egybefüggőleg rendszerint módosulnak a bűnvádi eljárási jogok szabályai is." Finkey Ferenc (A magyar büntető perjog tankönyve. Budapest, 1916. 7. p.) szerint: "Az alkotmányjoggal szemben a büntető eljárási jog kiegészítő, házagptoló szerepet tölt be, vagyis kiegészítő részét képezi az állam alkotmányának kivált olyan államban, melynek írott alkotmánya nincs. A büntető eljárási szabályok tartalmazzák ... a személyes szabadság, a házbekezegetés, a levéltitok korlátozására vonatkozó közjogi szabályokat." Vámbéry Rusztem (A bűnvádi perrendtartás tankönyve, Budapest, 1916. 3. p.) a kultúr- és jogállamban - következtetethetően az alkotmányra utalva - "az állam jogga korlátozott hatalmáról" beszél.

követelményeiről *ma is hasznosítható* e témakör alább értendő fontos részkérdéseinél is.) A büntető eljárás és -jog szoros kapcsolódási pontjai a mai *írott* alkotmányokhoz: a gyakorlatban és a tudományban általánossá vált felismerés, amely külön érvekkel való alátámasztást nem is igényel.

Szűkebb területeken ugyan, de a *polgári eljárásjognak* és alapelveinek is vannak fontos alkotmányossági összefüggései. Ezek kisebbik része sajátosan és *csak* polgári eljárásjogi vonatkozású (pl. a rendelkezési elv), nagyobbik része azonban közös a büntető eljárásával is, és így ezek *általános processzuális elvek* (pl. a bírák függetlensége, tárgyalás nyilvánossága, jogorvoslati jogosultság). Egy példa a jogtörténeti múltból: a bírói hatalomnak a végrehajtó hatalomtól történő elválasztásáról szóló 1869. évi IV. tc-nek azt a rendelkezését, hogy: "Senkit illetékes bírójától elvonni nem szabad" (20. §), a polgári és büntető processzualisták egyaránt alkotmányjogi biztosítéknak tekintették, nemkülönben a bírói hatáskör és illetékesség egyéb szigorú szabályait is.⁴

2. Az eljárásjogok közül alkotmányjogi vonatkozásban kiemelt helyet elfoglaló *büntető eljárási jog* viszonyát a hatályos Alkotmányhoz célszerűnek látszik néhány súlyponti kérdés köré csoportosítva vizsgálni: a büntető eljárás *alapelvei*; a büntető ügyekben eljáró *hatóságok*; a büntető eljárásban alkalmazható *kényszerintézkedések*. E témakörök természetesen össze is függenek, illetőleg részben fedik egymást, másrészt rajtuk kívül – de ismét csak velük összefüggésben – más kapcsolódási pontjai is vannak a büntető eljárási jognak és az Alkotmánynak, amelyeket szintén indokolt lesz érinteni. A kérdések áttekintésének és elemzésének módja – amely kérdések monografikus mélységű feldolgozás tárgyai is lehetnének – ezúttal alig haladja túl a szokásosan alkalmazott kérdésfeltevéseket: mi van az Alkotmányban, mi van a hatályos büntető eljárási törvényben; mit volna indokolt azokból elhagyni vagy azokhoz hozzátenni; milyen rendelkezéseket kellene módosítani.

Nagy általánosságban előrebocsátható: a hatályos Alkotmányunknak, illetőleg a hatályos büntető eljárási törvénykönyvünknek *viszonylag kis számúak* az olyan rendelkezései vagy hiányai, amelyek súlyos kifogás alá esnének alkotmányossági megfontolásokból. A jelen joghelyzet mindamellet kiválthat bizonyos kritikai észrevételeket, eltérő elgondolásokat, amelyek elvileg – más kérdés, hogy érdemben mennyiben – helyénvalók is lehetnek, arra figyelemmel, hogy hazánkban mind az Alkotmány, mind a büntető eljárásjog újra kodifikálásának előkészületei napirenden vannak.⁵

III. Alapelvek

1. A büntető eljárás alapelveinek kiemelkedő jelentősége abban van, hogy az adott jogrendszerben meghatározzák az egész eljárás rendszerét, intézményeit, részlet-szabályainak elveit, a hatóságok és az eljárásban részt vevők jogait, kötelességeit, a büntetőjogi felelősségre vonást eldöntő érdemi határozat előkészítésének (nyomozás,

⁴ Így: Auer György - Mendelényi László: A bűnvádi eljárási jog. I-VI. Budapest, 1930-1934. V. 1932. 33. p.

⁵ Témakörünk nagy részével kapcsolatos, átfogó tanulmány: Lichtenstein József: Adalékok a bírói szervezet alkotmányos reformjához. In.: Acta Juridica et Politica. Tomus XI. Fasciculus 1-26. Szeged, 1991. (Kovács István emlékkönyv) 193-206. p.

tárgyalás, bizonyítás) és meghozatalának, valamint hibái orvoslásának rendjét. Az alapelvek történeti képződmények s a XVIII. század második fele *felvilágosodási mozgalmainak* hatására kaptak jelentőséget, de elsősorban nem is mint jogi, hanem mint *társadalmi-politikai* követelmények. Egyes alapelvek (törvény előtti egyenlőség, a bizonyítás szabadsága, védelem stb.) előbb kerültek az alkotmányokba, mint az eljárásjogba, de volt ez fordítva is, pl. a francia forradalmi törvényhozásban.

Napjainkban is váltakozva fordulnak elő – átfedésekkel – az eljárási alapelvek az alkotmányokban, a tételes eljárási jogban (törvényekben) vagy az ún. szervezeti törvényekben. Nálunk is e *három jogforrás* tartalmazza – különböző mennyiségben – az eljárási alapelveket, nem teljesen összehangolt rendszerben. Az ún. *szervezeti alapelvek* az Alkotmányban a bírósági szervezetről szóló fejezetben (X.) vannak elhelyezve, és vonatkoznak a büntető és a polgári eljárásra egyaránt. Ez helyeselhető, mert így az eljárási törvényekben ezeket már nem kell megismételni. (A bírósági szervezeti törvény, a többször módosított 1972. évi IV. tv. egyes alapelveket ismételi; itt és a következőkben azonban az Alkotmány, a szervezeti törvény, illetőleg az eljárási törvény – "hármast" – viszonyával nem foglalkozunk, mert ezáltal csak az eljárásjogok és az Alkotmány viszonyítása a feladat.) Mindenesetre az Alkotmány idevágó néhány rendelkezésének módosítása (kiegészítése) szükségesnek látszik az eljárás szervezeti alapelveinek körében.

2. Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése szerint az igazságszolgáltatást az itt felsorolt bíróságok gyakorolják. Azt kellene azonban hangsúlytoldással, de elvi jelentőséggel kimondani, hogy nálunk *kizárólag bíróságok* gyakorolják az igazságszolgáltatást. Az újabb jogfelfogás – világszerte – idegenkedni kezd attól, hogy büntető igazságszolgáltatást (akár még az ún. kriminális szabálysértések ügyeiben is) más – nem bírói – hatóságok is gyakorolhassanak.

Az Alk. 46. §-a szerint: "A bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított tanácsokban ítélik. A törvény e szabály alól kivételt engedhet." Az első mondatban két jelentős elvi rendelkezés van: az ülnökbíráskodás, illetőleg a társasbíráskodás elve. A tételes jogban e kettő összekapcsolódva is érvényesülhet, de nem szükségképpen. E szakasz második mondata e szabály alóli *kivételről* beszél, de nem világos, hogy a törvényi kivétel az ülnökbíráskodás vagy a társasbíráskodás, avagy mindkettő alól lehetséges-e. Továbbmenően, érdemben: megfontolást érdemel a társasbíráskodás, illetőleg az egyesbíráskodás, valamint a szakbíráskodás, illetőleg az ülnökbíráskodás *vagyilag*os, tehát nem főszabály-kivétel szerkesztésben való alkotmányjogi szabályozása. Az újabb elméleti, jogpolitikai, kodifikációs elgondolások és törekvések ugyanis – valószínűleg nálunk is – az említett kérdésben a *parifkáció* irányába mutatnak.

Az Alk. 47. §-ának második mondatát el kellene hagyni. A bírák *függetlensége*, és *csak a törvénynek való alárendeltségük* elvével nincs összhangban az a szabály – és ez már jogi közvéleményünkben is hangot kapott –, hogy "a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései a bíróságok számára kötelezők".

A 48. § (2) bekezdésében "a törvényben meghatározott módon" szövegezés helyett más előírás volna indokolt a bírák köztársasági elnök által történő kinevezésével kapcsolatban. A részben már be is következett, és a várható további fejleményekre is figyelemmel a bírák valamilyen szervezetű és elnevezésű *autonóm*

testületének előterjesztési jogát kellene rendszerezni a bírák kinevezési procedurájában. Ennek a kérdésnek alkotmányjogi jelentősége nyilvánvaló.⁶

A bírák elmozdíthatatlanságával [48. § (3) bek.], illetőleg függetlenségével [50. § (3) bek. első mondat] kapcsolatos szabályozás összetartozik; ezeket az egyik vagy a másik törvényhelyen, de együtt kellene kimondani. Ugyanakkor a bírói állással való összeférhetetlenség eseteit szükséges lenne *expressis verbis* felsorolni az 50. § (3) bekezdésének második mondata kibővítésével. (Feltétlenül az alkotmányjogi szabályozásra tartozó, a bírói függetlenséghez szorosan tapadó kautéla.)⁷

3. Helyeselhető hagyomány nemcsak az, hogy a büntető és a polgári eljárásban érvényesülő, nagyrészt azonos, ún. szervezeti alapelveket az Alkotmány tartalmazza, hanem az is, hogy viszont az eljárásnak ún. működési alapelveit a *eljárási kódexek* szabályozzák részletesen. Mindamellet az eljárási kódexekben külön-külön is létező szabályozással kapcsolatban megjegyezhető: egyes működési alapelvek (nyilvánosság, szóbeliség, közvetlenség, bizonyítékok szabad értékelése, jogorvoslati jogosultság, anyanyelv használata) nem sajátosan csak a büntető eljárásra, avagy sajátosan csak a polgári eljárásra tartozó alapelvek, hanem mindkét eljárásnak lényegében azonos alapelvei, vagyis *általános processzuális alapelvek*.⁸ Viszont sajátos alapelvek pl. a büntető eljárásban: a hivatalból való eljárás elve, a védelem alapelve, ártatlanság véelme; a polgári eljárásban a rendelkezési elv, a jóhiszemű eljárás elve.

Rebus sic stantibus az eljárási jogban, az Alkotmány megoldása az, hogy egy *§-ba* (57.) *belefoglal*: kifejezetten büntető eljárási alapelveket (ártatlanság véelme, védelem); egy "összetett" büntető anyagi jogi elvet (nullum crimen, nulla poena sine lege elve); a büntető és a polgári eljárásban egyaránt érvényesülő alapelveket (bírószágon a tárgyalási elv, nyilvánosság elve); a bíróság előtti egyenlőség szervezeti alapelvét; a minden jogilag szabályozott eljárásban érvényesülő jogorvoslati jogosultság elvét.

Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánynak most ismertetett, az eljárási alapelvek egy *vegyes* összetételű csoportját rögzítő rendelkezései *kiemelkedő fontosságúak*, korszerű jogszemléletet tükröznek, és a hatósági, elsősorban a bírósági eljárások törvényességére és megalapozottságára valóban meghatározó jelentőségű előírásokat foglalnak magukban. Ezek a normák érdemi észrevételekre nem is adnak okot, hanem legfeljebb csak annyiban, hogy *rendszerezésüket* tökéletesíteni lehetne. Nem didaktikai, szöveg-pontosítási, szerkesztési-technikai, hanem elvi megfontolásokból. Ezek az alapelvek ugyanis csekély kivétellel a *büntető eljárásra* vonatkoznak. Ezért az alkotmányi rendelkezésnek és megfogalmazásának *átfogó* jellege által is egyértelműen kifejezésre kellene juttatni, hogy itt a büntető ügyekre megállapított, alapelveknek minősülő rendelkezésekről és az azokban térheltként szereplő személyek részére biztosított *alapvető eljárási jogosítványokról* van szó.

⁶ Az igazságügyi igazgatás autonóm szerveinek alkotmányjogi szabályozására l. különösen: *francia* alk. 65. cikk, *spanyol* alk. 122. cikk. [L. itt és az alábbiakban a nyugati alkotmányokra: Kovács István (szerk.) Nyugat-Európa alkotmányai. Budapest, 1988.; Kovács István - Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Budapest, 1990.]

⁷ Általában a *bírák jogállását* (függetlenség, elmozdíthatatlanság, összeférhetetlenség stb.) a nyugati, főleg az újabb alkotmányok viszonylag részletesen szabályozzák; így: *német* alk. 98. cikk, *osztrák* alk. 87-88. cikk, *portugál* alk. 20-22. cikk.

⁸ Így: Angyal Pál: A magyar büntető eljárásjog tankönyve I. Budapest, 1915. 258. p.

Egyébként az Alk. 57. §-ában meghatározott alapelvek körét a büntető eljárást illetően egy vonatkozásban volna indokolt *bővíteni*. Az eljárási feladatok szétválasztásának (Be. 9. §) immár klasszikus alapelvéből is következnek a vádelv Alkotmányban való kimondása: *büntető bírósági eljárás csak vád alapján indulhat*.

Végül az Alk. 57. § (4) bekezdésében – az innen még hiányzó, de a büntető- és polgári ügyek tárgyalásán egyaránt érvényesülő jellegzetes és garanciális jelentőségű – két további működési (általános processzuális) elvet: a *szóbeliség* elvét és a *közvetlenség* elvét deklarálni kellene (az itt már szereplő nyilvánosság elve mellé).

IV. Hatóságok

A büntető ügyekben eljáró hatóságokkal, mint – az eljárás résztvevői mellett – az eljárás alanyaival mind az Alkotmánynak, mind az eljárási törvénynek foglalkoznia kell. Jelenleg az Alkotmány normái a hatóságok közül a *bíróságot* (X. fejezet) és az *ügyészséget* (XI. fejezet) érintik, és pedig e hatóságok szervezeti kérdéseit és részben fő feladatait. A büntető ügyekben a bírósági eljárást előkészítő szakaszban eljáró *nyomozó hatáságról* az Alkotmány nem tesz említést. Ez az utóbbi körülmény, valamint az Alkotmánynak a bűnügyekben eljáró másik két hatóságra, a bíróságra és az ügyészségre vonatkozó szabályozása is okot ad észrevételekre.

1. Minthogy az Alkotmánynak a *bíróságokkal* kapcsolatos több fontos rendelkezését a büntető eljárás szervezeti alapelveinek lehet tekinteni, azokat fentebb (III. 2. alatt) már taglaltuk és értékeltük. Ugyancsak tárgyaltuk (III. 3. alatt) a büntető eljárásnak az alkotmányosság szempontjából igen jelentős, néhány olyan működési alapelvét, amelyek túlnyomórészt a büntető eljárás bírósági (tárgyalási) szakában érvényesülnek.

A bíróságok tevékenységének alkotmányjogi szabályozása azonban *néhány más vonatkozásban* is kiegészítésre (módosításra) szorul. Az egyik a *bíróságok feladatainak* meghatározása. Az Alk. 50. § (1)–(2) bekezdéseiben a bíróságok feladatainak összefoglalására törekvő szabályozás elavultnak látszik. Vagy teljesen el kellene hagyni [a 45. § (1) bek. az általános feladatot az igazságszolgáltatás gyakorlásában már megjelölte], vagy röviden, de világosan és *differenciáltan* meg kellene fogalmazni a *polgári* ügyekben, illetőleg a *büntető* ügyekben (esetleg a közigazgatási határozatok megtámadása folytán indult ügyekben) eljáró bíróságok alapvető feladatait.⁹

Vannak továbbá a bíróságok tevékenységének az alapelveken és a feladatokon kívül is olyan attribútumai (sajátosságai, járulékos vonásai), amelyek az igazságszolgáltatás objektivitásának, pártatlanságának, igazságosságának biztosítékai, s mint ilyenek, átfogó normáikban az Alkotmányba tartoznak. Ezek: a *bírósági hatáskör* és *illetékesség* elvi vonatkozásai a polgári eljárást, de különösen a büntető eljárást illetően. A hatásköri és illetékességi szabályok ugyanis a *törvény (bíróságok) előtti egyenlőség* alkotmányos alapelvének [Alk. 57. § (1) bek.] hatályosulását szolgálják, felszámolva a jogtörténeti múlt igazságszolgáltatásának azt a "gyakorlatát", hogy az ügyeket önkényesen "vitték" a különböző ítélkező fórumokhoz, vagy vonták el azoktól.

⁹ Ilyen rendelkezéseket tartalmaz: portugál alk. 112-115. cikk.

Nyilvánvaló, hogy a hatáskör és az illetékesség részletes szabályainak megállapítása az eljárási törvény feladata. De az *elvi* szabályokat, mint az igazságszolgáltatás tárgyilagosságának garanciáit már az Alkotmánynak kell tartalmaznia. Ezért kellene deklarálni: konkrét ügyben *csak az a bíróság járhat el*, amelynek hatásköre és illetékessége az eljárási törvény idevonatkozó egyértelmű rendelkezésén alapul.

A hatásköri és illetékességi szabályok pontos törvényi megállapítását és azok szigorú alkalmazását a peres eljárásokban: régi hazai szerzőink a történeti alkotmány korában is *közjogi (alkotmányjogi) biztosítéknak* tekintették.¹⁰ Sajnálták, hogy az elvi jelentőségű szabályozás az illetékességgel kapcsolatban, kivételes esetekben, a "bíróküldés" intézménye által csorbát szenvedett.¹¹

A bíróságok szervezetének, működésének, egész tevékenységének a jelenlegi s esetleg kiegészülő alkotmányos alapokra helyezése, valamint a nem dicstelen történeti múlt ismerete alapján elmondható lesz egyik kiváló közjogászunk szavaival, hogy "országunk a bírói hatalom tekintetében is ősrégi múltra s alkotmányos fejlődésre tekinthet vissza";¹² remélhetőleg a bíróságok *jelen és jövő* tevékenysége is az ország, a társadalom, az egyének hasznára válik, hiszen működésük legfőbb garanciája, a *függetlenség* is – amely ugyan olykor zökkenőkkel érvényesült – *ősrégi*: már az 1492. évi X. tc. biztosította.

2. Az *ügyész* alkotmányos szerepét – *ebből a szempontból* a bíróhoz hasonlóan – *három megközelítésben* lehet vizsgálni: az ügyész jogköre a büntető eljárásban; jogosítványai az egyéb jogilag szabályozott eljárásokban; az ügyészségnek és tagjainak jogállása, alkotmányos helyzete. Úgy tűnik, az Alkotmányban az ügyészségre vonatkozó rendelkezések, különösen büntető eljárási aspektusból, módosításokat tesznek szükségessé. E tárgykörben az *alábbiakban kissé részletesebb* elemzések következnek, éppen azért, mert az idevágó problémák kevésbé állnak a szakmai érdeklődés homlokterében.

A. Az Alk. 51. §-a három bekezdésben az ügyészségnek a társadalmi, állami, jogélet valamennyi területén lehetséges tevékenységéről rendelkezik; mégis kiemelten – helyeselhetően, de nem elég konkrétan és szabatosan – a *büntető ügyekben* felmerülő legfontosabb ügyési feladatokról. [(1)–(2) bek.] Az (1) bekezdésben indokolatlan az ügyésznek *mindennemű* bűncselekmény üldözésével kapcsolatos *általános* – jogpolitikában, gyakorlatban-elméletben egyaránt elismert – feladatát "az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető" cselekményekre *leszűkíteni* (és még a "bűncselekmény" megnevezést is kerülve). A hiányt nem pótolja a megszövegezésben szereplő az az általánosság, miszerint az ügyészség gondoskodik az állampolgárok jogainak védelméről is. Egyértelműen a bűncselekmények, vagyis *minden* – akármilyen súlyú – *bűncselekmény* üldözését kell az ügyészség kötelességévé tenni, mert éppen *ez* az alkotmányos feladat, s amely tehát

¹⁰ L. Angyal i.m. 76. p., Finkey i.m. 169. p., Vámbéry i.m. 79. p. Az utóbbi szerző szerint a bíróságoknál az egyes ügyek bírák közötti szétosztásának előre megállapított szigorú rend alapján kell történnie, mert a törvény "csak a bíróságnak, mint egésznek illetékességét állapítja meg". (85. p.) Az *osztrák* alkotmány kimondja (87. cikk), hogy a kiosztási rend alapján "egy adott bírónak jutó ügyet az igazságügyi igazgatás rendelkezése révén csak akadályoztatása esetén lehet tőle elvonni".

¹¹ Igy: Balogh i.m. 223. p., Angyal i.m. 60. p. Jelenlegi hatályos szabályozás: a bíróság kijelölése, Be. 34. §. Pp. 45–47. §.

¹² Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Budapest, 1940. 525. p.

nemcsak abban merül ki, hogy a *legsúlyosabb*, az alkotmányos rendet stb. sértő vagy veszélyeztető cselekmények üldözendők.

A bűncselekmények üldözésének most említett ügyészi kötelezettsége a *hivatalból való eljárás* (officialitás) eljárási alapelvének felel meg (Be. 2. §), amely, a törvényi feltételek megléte esetén, egyúttal a büntető ügyekben eljáró minden hatóságra vonatkozik. Ez az alapelv a jogállamokban egyetemesen érvényesül, és jelentősége nálunk is az Alkotmányban való kifejezését indokolja. Ugyanakkor a hivatalból való üldözés szabálya alól vannak ugyancsak elvi jelentőségű *kivételek* (magánindítvány, magánvád) amelyekről az ügyésznek a büntető eljárásban *részletezett* feladatait tartalmazó 51. § (2) bekezdésében kellene szólni. (Ez ugyanis jelenleg hiányzik.)

Nagy fontosságúak alkotmányossági szempontból a vizsgált 51. § utóbb említett (2) bekezdésében foglalt, az *ügyészek büntető eljárásbeli joghelyzetét* meghatározó normák. Ezek többsége tartalmilag helytálló, de néhány alapvető kérdésben és szempontból *módosításra, kiegészítésre* szorulnak. A mostani rendelkezések felölelik az ügyész fő feladatait a jogerő előtt folyamatban lévő büntető eljárásokban (nyomozás, nyomozás-felügyelet, vádképviselés), valamint a jogerő után (felügyelet a büntetés-végrehajtás törvényessége felett). Ezek közül az a szövegezés, hogy az ügyészség "*törvényben meghatározott ügyekben*" végez nyomozást, nyilván az ügyész kizárólagos jogkörébe utalt nyomozásoknak – a rendőrségi nyomozásokéhoz képest – *szűkebb* körére kíván utalni, de feleslegesnek látszik. Itt ugyanis csak az ügyészi hatáskör *önkorlátozásáról* van szó, mert a büntető eljárási törvény ilyen korlátozást nem tartalmaz. A lényeg az, hogy az ügyészek végeznek nyomozásokat is; a Be. 16. §-ának (2) bekezdése szerint: "nyomozó hatóságok a rendőrség és az ügyészség", továbbá a 18. §-ának (3) bekezdése értelmében: "az ügyész az eljárást a nyomozó hatóságtól magához vonhatja". Ez az egyértelmű joghelyzet az ügyész nyomozási jogosultságát illetően alkotmányossági szempontból nem hogy kifogásolható lenne, hanem feltétlenül helyes. Ezért szükségtelen, sőt téves alkotmányjogi nyomatékot adni bármiféle korlátozásnak, amely olyasmire utalna, *mintha az ügyészségnek nem lenne joga bármilyen bűnügyben* nyomozást folytatni.

A *nyomozások törvényessége feletti ügyészi felügyelet* nálunk hagyományos fogalom, de tartalma már bizonytalanná vált. Ti. abban az értelemben, hogy az ügyészségnek a rendőrségi és – bizonyos ügyekben – más nyomozó szervek nyomozási tevékenységével kapcsolatban *lényegesen több és jelentősebb jogosítványai* vannak, semmint hogy azt a törvényességi felügyelet kifejezné. Ezek a jelentős jogosítványok [Be. 18. § (1)–(3) bek.] pedig, de lege lata et ferenda, valamint jogpolitikai és alkotmányjogi szempontból is *helyeselhetők*: az ügyész a nyomozó hatóságokat utasíthatja; a nyomozási iratokba betekinhet, azokat magához kérheti; a nyomozási cselekménynél jelen lehet; a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti; a nyomozást megszüntetheti; a nyomozó hatóságot a nyomozás megszüntetésére, avagy az általa megjelölt határidőn belüli befejezésére utasíthatja; a nyomozó hatóság intézkedése vagy mulasztása miatt hozzá küldött panaszokat elbírálja; az eljárást a nyomozó hatóságtól magához vonhatja; ellenőrzi az eljárásban résztvevők jogainak érvényesítését és a kényszerintézkedések törvényességét.

Az előbbiekből kitűnően a "törvényességi felügyeletnek" nevezett laza jogkör a valóságban félreérthetetlenül az ügyésznek a nyomozást érdemben irányító és ellenőrző hatáskörét jelzi. Vagyis az alkotmányjogi és tételejogi terminológia, a *felügyelet ténylegesen (tartalmilag)* annál sokkal többet: irányító és ellenőrző jogkört takar ma is.

Minthogy pedig a tartalmat nem takarni, hanem kifejezésre kell juttatni, indokolt az Alk. 51. § (2) bekezdésében írt azt a szöveget, hogy az ügyész felügyeletet gyakorol a nyomozás törvényessége felett, ekként megváltoztatni: az ügyész a rendőri és a törvényben meghatározott más nyomozó hatóságok által végzett nyomozásokat *ellenőrzi és irányítja*. Ez esetben szükségtelenné válnék nemcsak a "felügyelet" szóhasználat, hanem az ügyész jogkörének a *törvényességi* kérdésekre való vonatkoztatása (korlátozása) is. Egyrészt ugyanis az eljárási törvénykönyvben szabályozott büntető eljárásban *minden tevékenységnek* törvényességi összefüggései vannak, másrészt ami nem szorosan és csakis ilyen (felderítési-szakmai szempontok, nyomozási taktika stb.), azok is, miként a törvényességi megfontolások is, a nyomozás irányításához és ellenőrzéséhez *szükségszerűen* és fogalmilag hozzátartoznak, azoktól el nem választhatók. Ugyanakkor a nyomozás ügyészi irányítása és ellenőrzése távolról sem jár a nyomozó hatóság relatív, de jelentős *szakmai önállóságának* csorbitásával. Felügyelet "címén" egyébként, mint láttuk, ma is van – lehetséges – irányítás és ellenőrzés, csak talán kerülik e szavak használatát.

Remélhető, hogy az Alkotmányban az ügyészi felügyelet kifejezéssel kapcsolatban a most javasolt terminológiai, de egyúttal koncepcionális jellegű változtatás következményeit a majdani eljárásjogi kodifikáció során levonják.¹³

Az Alk. 51. § (2) bekezdésében az ügyész "képviseli a vádat a bírósági eljárásban" megállapítás helyes, de indokolt a kiegészítése. Igaz, hogy csak azt a vádat lehet képviselni, amelyet már "megemeltek", mégsem elég a magától értődőség körébe utalni azt, hogy az ügyészt megilleti a *vád emelésének joga is*. Sőt, ez alapvetőbb és elsődlegesebb jog, mert *vád (emelése) nélkül* nincs bírósági eljárás, de (tárgyalási) *vádképviselet nélkül* lehetséges. [Az ügyész nem minden tárgyaláson köteles részt venni és "képviselni" a vádat; Be. 19. § (2) bek.] Ezért az Alkotmányban egyáltalán nem lenne felesleges kinyilvánítani – a vádképviselet mellett, azt megelőzőleg – az ügyész klasszikus büntető eljárási jogosultságát: az állami büntető igény érvényesítését kifejező vád emeléséhez való jogát.

A hatóságok joghelyzetében az eljárási *jogosítványok* többnyire – bár korántsem mindig (l. pl. a diszpozitivitás kisegítő elvét) – egyben eljárási *kötelezettségek*. Ez vonatkozik az ügyész vádemelési jogára is, különösen az olyan eljárási rendszerben – és jelenleg ilyen a miénk is –, amely a *legalitás elve* alapján áll. Ennek értelmében az ügyész, az officialitás elvének megfelelően, nemcsak *köteles üldözni* – a magánindítványra vagy magánvádra büntetendőket kivételével – a bűncselekményeket, hanem az ezek miatt lefolytatott nyomozás eredményeként, a törvényi feltételek fennállása esetén, *köteles vádat is emelni*. Az ügyész tehát a vád emelése vagy nem emelése kérdésében csakis *jogi szempontokat* vesz figyelembe, ezeken kívül más (állami, társadalmi, politikai, szociális, "emberbaráti" stb., egyéb célszerűségi) szempontokat – a legalitás elvének érvényesülése miatt – nem mérlegelhet. Célszerűségi megfontolásokat, a jogiak *mellett vagy helyett*, a vádemelés kérdésében való állásfoglalásnál csak – a legalitás elvével párhuzamosan hatályosuló – *opportunitás elvét* is alkalmazó jogrendszerek engednek meg az ügyésznek.

¹³ Méltán tekintették már a régi magyar jogban is az ügyészt a nyomozás urának. Az 1896. évi XXXIII. tc. (Bp.) 84. §-a szerint az ügyész "a rendőri hatóságokat és közegeket megkeresheti, illetőleg utasíthatja; a nyomozás menetét irányítja; a nyomozási cselekményeket és a nyomozó hatóságok eljárását ellenőrzi".

Elismerve természetesen más álláspontok lehetőségét és talán indokoltságát is – külföldi jogrendszerek tömegével szolgáltatnak pro és kontra érveket a legellentétesebb nézetekhez – a magunk részéről a Be-ben is elfogadott legalitás elvét (egyetlen szűk törvényi kivétel: a vádemelés mellőzése a vád tárgyává tett súlyosabb melletti – jelentéktelen bűncselekmény miatt; Be. 147. §) *helytállónak, fenntartandónak* tartjuk. Így *szükségtelennek* mutatkozik az, hogy az Alkotmányban ezt az elvet érvényesítő szabály bármiféle, az *opportunitás elvére utaló korrektívummal* egészüljön ki.

Viszont az officialitás és a legalitás elvéből folyó ügyészi vádemelési és vádképviselési jog (kötelezettség) alóli, *elvi jelentőségű kivételt* – az 51. § (2) bekezdését kiegészítve – az Alkotmányban ki kellene mondani: a törvényben meghatározott büntető ügyekben a vád emelésének és képviselésének joga a *sérteitét* illeti (magánvád).

B. Noha valamennyi jogrendszerben az ügyész bűnüldöző, vagyis a büntető eljárásban betöltött szerepe a legjelentősebb és a leginkább meghatározó, több országban vannak feladatai a *polgári, sőt más eljárásokban* is. Az ügyész a közép-kelet-európai országokban a múlt évtizedekben egészen *általános* jellegű jogkört kapott az állami, társadalmi, gazdasági, kulturális és más szervek működésének a törvényesség szempontjából való felügyelete által. Ez a jogköre napjainkra már szűkült, de még létezik. Ezt tükrözi, és az alkotmányjogi szabályozás súlyával szentesíti az Alk. 51. § (3) bekezdésében foglalt norma. Ennek értelmében "az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket". Törvénysértés esetén, a törvényben írt esetekben és módon, az ügyészség fellép.

Az egyébként talán felesleges szövegismertetés valószínűleg érzékelteti, hogy az *ügyészi általános törvényességi felügyeleti tevékenység* hatályos alkotmányos szabályozása fölött is kissé eljárt az idő. Nagyon is megfontolandó az intézmény létjogosultsága, az, hogy korszerű elgondolás-e a modern jogállamban bármely szervnek, hatóságnak csaknem *univerzális* – vagy ilyen igénnyel "fellépő" – felügyeleti, illetőleg akármilyen ehhez hasonló (ellenőrzési) jogkört adni, még ha "*csak*" a *törvényesség szempontjából* is. Általában a törvények *általános* betartásának *általános* felügyelete a tapasztalatok szerint is csekély eredményekkel szokott járni, és erre vállalkozni, illetőleg ilyenre feljogosítást adni alighanem irreális igyekezet. A törvénysértések megelőzésének, illetőleg leleplezésének fontos teendőit a konkrét esetek fajtáira szakosított – ha úgy tetszik "*hagyományos*" *profilú* – hatóságok és szervek hatékonyabban tudják elvégezni, mint az – ebben a vonatkozásban – még ma is kissé a "törvényesség őreinek" látszatát keltő ügyészek.

Ennélfogva az alkotmányozás jó alkalomnak kínálkozik arra, hogy állásfoglalás történjék az ügyészi általános törvényességi felügyelet fenntartása, jövője kérdésében. A válasz lehetne *negatív*, ezzel mintegy megőrizve, "zavartalanná" téve az ügyészség bűnüldözési, vádhatósági, az európai államokban ma is *szinte kizárólagosan* megtartott, igazi rendeltetését. De az *esetleges pozitív* válasznak is legalábbis *szűkítőnek és konkretizálónak* kellene lennie az ügyészség bünyügyi szférán kívüli tevékenységének meghatározásában. Ebben az esetben az lenne a *legszerencsésebb* megoldás, ha az Alkotmány – a jelenlegi 51. § (3) bekezdésének *előbb* aposztrofált szövege helyett – kb. ezt mondaná ki: az ügyész – a büntető eljáráson kívül – részt vesz a törvényben meghatározott ügyekben, esetekben és módon a törvényben megjelölt egyéb, jogilag szabályozott eljárásokban.

C. Az ügyészi szervezet vezetésére, az *ügyészek jogállására* vonatkozó és más, ezekkel összefüggő alkotmányi rendelkezések (52–53. §) kevés észrevételre adnak okot. Mindamellet a párttagság és a politikai tevékenység tilalmán kívül indokolt lenne – miként a bíráknál is, de annál talán szűkebb körben – típusaikban megnevezni azokat a tevékenységeket (foglalkozásokat, állásokat, funkciókat, tagságokat, megbízásokat), amelyek az ügyészi állással *összeférhetetlenek*. Garanciákról lévén szó, ezekben az Alkotmány illetékeesebb, mint pl. az ügyészi törvény.

Az, hogy a legfőbb ügyész az *Országgyűlésnek* a működéséről köteles *beszámolni*, általánosságban helyeselhető, bár a beszámolási kötelezettség – rendeltetésének, céljának, következményeinek meghatározása nélkül – kissé bizonytalan jellegű intézmény benyomását teszi.

Az egész ügyészi szervezet létere, felépítésére, működésére kardinális jelentőségű rendelkezése az Alkotmánynak az, hogy az ügyészi szervezetet vezető és irányító *legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős*. Mindjárt érdemben állást foglalva: *alapvetően helyes*, hogy a legfőbb ügyész *csakis* az Országgyűlésnek és nem bármilyen más szervnek, fórumnak tartozik felelősséggel. Nem az igénytelen jelen eszmefuttatás a legjobb alkalom arra, hogy – az előbb tett érdemi állásfoglalás leszögezésén túlmenően – mélyebben belebocsátkozzunk az ügyészség, mint hierarchikus szervezett felett felügyeletet vagy ehhez hasonló jogkört gyakorló szerv, személy kiválasztásának problematikájába. Ez is olyan kérdés, amelynek megválaszolásához különféle előjelű érveket, régebbi és újabb hazai és külföldi példákat, megoldásokat lehet felhozni, és számbavenni azok előnyeit, hátrányait.

Ezúttal inkább csak a – kissé hosszú megfogalmazású – *kérdést* tesszük fel: *származhat-e* bármilyen *veszély* abból, hogy az ügyészi szervezet *független*, és a legfőbb ügyész s az ő közvetítésével az ügyészek *nem kapnak* – akármilyen jellegű, a büntető ügyeknek csak megindítására vagy csak lezárására, vagy csak ilyen vagy csak olyan irányban, X avagy Y terhelt tekintetében való folytatására vagy nem-folytatására stb. vonatkozó – irányítást, útmutatást, figyelemfelhívást, ajánlást, netán utasítást az igazságügyminisztertől, aki a kormánynak, valamely pártnak tagja, vagy szimpatizánsa, avagy éppen független személyiség, akinek azért lehetnek politikai, világnézeti, vallási, filozófiai, ideológiai stb. nézetei, amelyeket – tudatosan vagy nem tudatosan – "tovább ad" a szakmai munkájukat csakis a törvények és a lelkiismeretük szerint végezni akaró (hivatott, köteles) alárendeltjeinek; viszont az *így* alá nem rendelt ügyészeknek, *mindezek helyett*, a csak magánemberként ilyen vagy olyan politikai, társadalmi stb. felfogást valló legfőbb ügyész – tehát egy "*ugyancsak ügyész*" – instrukcióit kell elfogadniok annak tudatában, hogy azért az ő vezetőjük is felelős személy, mégpedig az őt megválasztó Országgyűlésnek.

De félretehettük a szatírát, hiszen tudhatjuk, hogy nem a jelzett kormányzati fórumtól jövő instrukciók *elmaradásai*, hanem azok *esetleges előfordulásai* jelentenének – jelenthetnének – veszélyt az ügyészi munka tárgyilagosságára, a szakmai és törvényességi szempontok kizárólagos érvényesülésére, amelyek *biztosítékai* között – s ez nem csekély *különbség* – mégis csak szerepel az a tilalom, hogy "az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak". [Alk. 51. § (2) bek.]

Minthogy a most tárgyalt probléma megoldásának gyakorlati kihatása van – lehet – az egyedi büntető ügyekben eljáró ügyészek mindennapi munkájára, és viszont tekintettel arra, hogy a helyes megoldást a hatályos Alkotmány 52. §-ának (2)

bekezdése tartalmazza, amely szerint a legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős: ebben a kérdésben az alkotmányi szabályozás *semmiféle érdemi módosítása, "korszerűsítése"* nem látszik indokoltnak.

Szakirodalmi nézetek közül általában nem a régebbiek, hanem az *újabbak* szoktak figyelemben részesülni. Adott esetben azonban a *régebbieknek* nagyobb súlya lehet. E század elején, tehát olyan időben, amikor az előbb tárgyalt kérdésben bizonyos külföldi minták utánzásának – később már méltán kifogásolható – "gyakorlata" még nem kerülhetett szóba, neves hazai processzualistáink közül többen már akkor határozottan a *kormánytól független ügyészi szervezet* mellett szálltak síkra.¹⁴ Igaz, akadt *ellenkező* nézet is.¹⁵

3. A büntető ügyekben eljáró harmadik hatóságról, a *nyomozó hatóságról*, mint utaltunk rá, az *Alkotmány nem rendelkezik*. Nem biztos, hogy ez a megoldás helyes, bár kétségtelen, hogy alkotmányossági szempontból az államhatalmi ágak egyikét képviselő, a büntetőjogi felelősség eldöntésének jogával felruházott bíraskodásnak van *meghatározó* jelentősége, valamint természetesen az ebben közreműködő, a vádemeléssel a bírósági eljárás alapját megteremtő ügyészi tevékenységnek.¹⁶ Az is igaz, hogy a nyomozó hatóságok és a nyomozás kérdéseinek szabályozása elsődlegesen az *eljárási törvényre* tartozik – noha a részleteket illetően ez a bíróságra és az ügyészségre is érvényes –, mégis indokolt lenne az *Alkotmányban elvi megállapításokat* tenni a büntető eljárás fontos előkészítő szakaszáról, a nyomozásról. Figyelembe jön az, hogy a sajátos nyomozási teendőknek – a bűncselekmények felderítése, a bírósági eljárás céljait szolgáló bizonyítékok összegyűjtése, ennek során *kényszerintézkedések* alkalmazása – *nagyon is vannak kapcsolódásai* az alkotmányosság követelményeivel.

A büntető ügyek túlnyomó részében a nyomozást a rendőrség nyomozó hatóságai végzik, de jogosultak erre az ügyészi és – bizonyos ügyekben – más szervek is (pl. vám- és pénzügyőrség). Az Alkotmányban találhatók ugyan rendelkezések a rendőrségről, de nem mint nyomozó hatóságról. (A rendőrségnek, mint a közbiztonság és a belső rend védelmezőjének a feladatai vannak szabályozva a – fegyveres erőkről is rendelkezéseket tartalmazó – VIII. fejezetben.) A *személyi szabadságról és más állampolgári jogokról* s azok törvényi korlátozásának feltételeiről az Alk. 54–55. §-ai elvi jellegű és fontosságú szabályozást adnak, amelyek *közvetlenül vonatkoztathatók* a bűnügyekben folytatott *nyomozási tevékenységre* (örizetbevétel stb.). Nem lehet állítani azonban, hogy ezeknek az általános elvi jelentőségű, rendelkezéseknek az alapvető jogok és köteleességek címet viselő XII. fejezetbe való belefoglalásával *együttal* kellő

¹⁴ Így: *Finkey* (i.m. 206. p.): az ügyészség igazságügyminiszternek való alárendelése "kárára van az igazságszolgáltatásnak, mert lehetővé teszi a politikai befolyás s pártszempontok érvényesülését a büntető igazságszolgáltatásban. Amint szükséges és elengedhetetlen jogállamban a független bíróság és független védői kar, éppúgy kívánatos az anyagi igazság érdekében a mindenkori kormánytól független ügyészség". *Vámbéry* (i.m. 93. p.) szerint "az ügyészség függetlensége az igazságügyminisztertől a vád pártatlansága érdekében kívánatos volna". De hozzátette: "Alig remélhető, hogy a végrehajtott hatalom egyhamar lemondjon arról a befolyásról, melyet az ügyészi szervezettel az igazságszolgáltatás menetére gyakorolhat." (uott).

¹⁵ *Angyal* (i.m. 173. p.) szerint "az ügyészi függetlenség elve ... nem valószínűsíthető meg, de nem is volna helyes, mert az állami akarat exponense kell, hogy annak felelős legfőbb képviselőjével harmóniában működjenek". Ugyanitt idézi a vele *ellenkező* nézetet valló *Finkeyt* és *Vargha Ferencet*.

¹⁶ *Angyal* (i.m. 9. p.) az alkotmányosság kifejlődése eredményének tartja a büntető eljárásban a hatáskörök elkülönülését s az eljárásban működő három hatósággal kapcsolatban megállapítja, hogy "a bíróságnál csak az ítékezés feladata maradt vissza, míg a nyomozás és vádolás külön hatóságokra bízott".

jelentőséget kaptak a *bűnügyi nyomozások* vitathatatlan *alkotmányjogi* összefüggései is.

Mindezeknél fogva a büntető eljárásnak – a bírósági szakasz mellett – másik fontos szakaszáról, a *nyomozásról* és az azt teljesítő *hatóságról*, a nyilvánvaló alkotmányjogi vonatkozások miatt, az *Alkotmányban* szükséges lenne megfelelően rendelkezni. Legalább úgy, hogy az *Alkotmányban* a *személyi szabadság* és más *állampolgári jogok* védelméről, illetőleg korlátozásának feltételeiről szóló rendelkezések megszövegezése akként egészüljön ki vagy kezdődjék [pl. az 55. § (2) bekezdésében], hogy: a *büntető ügyek nyomozása során* gondoskodni kell arról (ügyelni kell arra), hogy a *személyi szabadság ... stb. stb.*

De nem lenne felesleges a nyomozó hatóságokról az *Alkotmányban* rövid szövegű, *önálló*, a bíróságok és az ügyészség után következő *fejezetben* adni elvi szabályozást. Kb. így: büntető ügyekben a nyomozást általában a *rendőrség* és – a törvényben írt esetekben – más hatóságok szervei végzik; a nyomozó hatóságok tevékenységét az *ügyészség irányítja és ellenőrzi*; a nyomozó hatóságokra vonatkozó rendelkezéseket a *büntető eljárási törvény* állapítja meg.¹⁷

V. Kényszerintézkedések

1. A kényszerintézkedések problematikája a büntető eljárásban "örökzöld", az intézménytörténetben régesrégi múltra tekinthet vissza s bár ma már világszerte hasonló elvek alapján történik a gyakorlati alkalmazásuk, vitás kérdések napjainkra is maradtak elméletben és gyakorlatban egyaránt. Még inkább problematikus, hogy a kényszerintézkedésekre vonatkozó különféle tételes jogi szabályok közül kerüljenek-e be egyáltalán, s ha igen, melyek, az *Alkotmányba*. Mindenesetre az újabb európai alkotmányok többségéből nyerhető tapasztalatok e témakörben a *viszonylag részletes alkotmányjogi szabályozás* fontosságára utalnak.¹⁸

Kétségtelen, hogy a büntető eljárás intézményei között a kényszerintézkedések azok, amelyek a *legsorosabb kapcsolatban* vannak az *Alkotmánnyal*, abban az *emberi és állampolgári jogok szabályozásával*. Pontosabban: a *korrelatív kapcsolat* lényege abban van, hogy a büntető eljárás jogalkotási, jogalkalmazási szempontjait, a kényszerintézkedéseket illetően, az *Alkotmány* idevágó, az alapvető emberi, állampolgári jogokat, azok védelmét s korlátozásának feltételeit érintő normáihoz kell *igazítani*; viszont a mindenkori alkotmányi szabályozás nem hagyhatja figyelmen kívül a büntető igazságszolgáltatás indokolt *gyakorlati igényeit*, tehát ezekre is tekintettel kell megalkotni a büntető eljárásban is kötelező alkotmányos normákat a kényszerintézkedések alkalmazási feltételeivel kapcsolatban.

Mindenesetre a *történeti alkotmányokkal* rendelkező országokban a tételes büntető eljárási jogra fokozott felelősség hárult (hárul) abban a tekintetben, hogy a kényszerintézkedésekre vonatkozó rendelkezéseik *egyszerre szolgálják* az igazságszolgáltatás eredményességének, valamint az egyéni jogok védelmének

¹⁷ Figyelemre méltó a *spanyol alk.* (126. cikk) rendelkezése: "A bűnügyi rendőrség a bűncselekmények feltárására, az elkövető személyének felderítésére és elfogására irányuló cselekményei során a bírának, a törvényszékeknek és az államügyészségnek van alárendelve, a törvényben meghatározott feltételek között."

¹⁸ Így pl. különösen: *német alk.* 104. cikk.

kívánalmait. Régi hazai szerzőink a tételes jog e kérdéskört érintő megfelelő szabályozásában egyenesen alkotmányjogi biztosítékokat láttak.¹⁹

Az előbbiekből is következik, hogy a *charta-alkotmányú* országok e téma alkotmányjogi "kezelésében" kedvezőbb helyzetben vannak. Szoros alkotmányjogi összefüggésük folytán ugyanis az Alkotmányban kell és lehet is meghatározni azokat a feltételeket, határokat, amelyek a tételes büntető eljárási jogban a kényszerintézkedések alkalmazási kérdéseinek szabályozásánál kötelezően irányadók. Hatályos Alkotmányunk idevonatkozó rendelkezései (XII. fejezet) kimerítők az alapvető emberi, állampolgári jogok *számbavételénél* (személyi szabadság, jog a magánlakás, a magántitok védelméhez stb.), de azoknak a *büntető eljárási törvényben szabályozandó feltételeit, korlátaikat* csak általánosságban és részben hiányosan rögzítik. (54–55. §)

2. Az Alkotmányban, közvetlenül a büntető eljárásra vonatkoztatva, határozottan ki kellene modani a személyi szabadságot és más egyéni jogokat korlátozó eljárási kényszerintézkedések alkotmányossági szempontból legfontosabb normáit. Így: *előzetes letartóztatásnak* és a *személyi szabadságot* korlátozó más kényszerintézkedéseknek csak *bíróági* határozat alapján van helye. Ez a hatályos Be. ben már benne van, de kiemelkedő elvi jelentőségénél fogva az *Alkotmányban a helye*.

Van továbbá néhány fontos kérdés, amelyekről a Be. nem rendelkezik, de ha az Alkotmány ezt megteszi – mert rá is tartozik –, remélhetőleg fog rendelkezni a Be. is. Az egyik az előzetes letartóztatás és az ideiglenes kényszergyógykezelés időtartama. A *jogerős ítélet előtt (nélkül)* lehetséges ezen szabadságelvonások elrendelésének és meghosszabbításának joga – alkotmányossági szempontból is megnyugtatóan – ma már kizárólag a bíróságot illeti meg a büntető eljárás nyomozási szakaszában is (Be. 93., 95., 98. §), de végső időtartamukat a hatályos Be. nem állapítja meg. Így azok *elvileg* a végtelenségig tarthatnak s a *gyakorlatban is* tartanak sokszor hosszú hónapokig, esetleg éven túl is; mert bár – külön-külön, a nyomozásban, illetőleg a bírói eljárásban eltelt – 1 év után csak a Legfelsőbb Bíróság tarthatja fenn azokat, de hogy végül is *meddig*, az nincs rögzítve. Megfontolandó volna ezért az Alkotmányban ezeknek a – jogerős bírói határozat meghozatala előtt lehetséges – súlyos szabadságelvonással járó kényszerintézkedéseknek az időtartamával kapcsolatban *végső határidő* megállapítása: 1 év vagy 1 1/2 év, esetleg 2 év.

Másik kérdés: az *egyéni jogok* jelentős korlátozásával járó egyes más *kényszerintézkedéseket*: *házkatatást, lefoglalást* (kivételek: postai küldemények), *motozást* a hatályos Be. szerint (101–104. §) a nyomozó hatóság is elrendelhet. E kényszerintézkedésekkel érintett alapvető jogok védelméről az *Alkotmány is* rendelkezik (59. §), így annál inkább indokolt volna elrendelésüket a nyomozás során is – a szabadságelvonással járó kényszerintézkedésekhez hasonlóan – *kizárólagos bírói hatáskörbe* utalni. (Ez a szabályozása a külföldi jogrendszerek többségének és a régi hazai jognak is: 1896. évi Bp. 177. §, szűk körű kivétellel.) E kényszerintézkedésekkel kapcsolatos kizárólagos bíróági hatáskört, alkotmányossági összefüggései miatt, az Alkotmányban kellene kimondani, éppen azért, hogy a *tételes eljárásjogi* szabályozás

¹⁹ Vö. idevonatkozóan is: 3. sz. jegyzet. Balogh akkor úttörő jelentőségű elméleti munkájában (i.m.) 20 oldalnyi (213–233.), elmélyült fejtegetéseket szentelt a "bűnvádi eljárási jog alkotmányjogi vonatkozásai"-nak, középpontba állítva a büntető eljárás eredményessége és az egyéni jogok – szerinte csak kompromisszummal megoldható (227. p.) - kölcsönösségi problémáit. Így summáz: "Hazánkban, ahol ezeréves alkotmányunknak számos tétele nincs írott jogforrásba foglalva, a bűnvádi perrendtartás tulajdonképpen egyik közjogi alaptörvényünk, amely ... pótolja, illetőleg kiegészíti alkotmányunkat." (232. p.).

ennek megfelelően módosuljon.²⁰ Ez utóbbi bekövetkezése várható is, egyes idevonatkozó újabb hazai kodifikációs elgondolásokra tekintettel.

Törvényszerkesztési, bár jelentős érdemi kihatású kérdés: a *büntető eljárásbeli kényszerintézkedések* alapkérdéseinek alkotmányos szabályozását magukba foglaló normák az Alkotmány melyik részébe volnának elhelyezhetők? Erre az 54–55. §-ok, *illetőleg környékük* lenne a legalkalmasabb, mivel ezek jelenleg is tartalmazznak e tárgykörrel összefüggő rendelkezéseket.

VI. Polgári eljárási jog; közigazgatási eljárási jog és az alkotmány

1. Az eljárásjogok és az Alkotmány viszonyának vizsgálatában súllyal a büntető eljárási vonatkozásokra koncentrálni, csak érintőlegesen kerültek szóba a fejtegetések különböző helyein a polgári eljárás alkotmányosságának felmerülő kérdései. A két eljárási jog természetében rejlő különbségek kihatnak a két jogág alkotmányi összefüggéseinek eltérő mennyiségére és minőségére, noha kétségtelenül vannak bizonyos hasonlóságok is. A különbség lényege *nem a két eljárási jogba tartozó jogviszonyoknak*, hanem *e két eljárási jogág tárgyául szolgáló anyagi jogok* tartalmát kifejező jogviszonyoknak az eltérő vonásaiban van.

Az *eljárási jogviszonyok* mindkét processzuális jogágban, illetőleg a konkrét büntető és polgári eljárásokban: egyenműek, és pedig alkotmányjogi ("közjogi") természetűek. Az állami igazságszolgáltatás ilyen szempontból fennálló egységességének következménye, hogy a jogviták elintézésével foglalkozó (bíróági) eljárás elvi szabályai, ideértve a szervezeti alapokat (elveket) is (Alk. X. fejezet), *egyformán* vannak megállapítva a bűnügyekre és a polgári ügyekre. Innen van az eljárási jogviszonyok "közös" jellege a két processzuális jogágban, lévén, hogy a vádló és a vádlott, valamint a felperes és az alperes is azzal az *állammal van (közjogi, alkotmányjogi) jogviszonyban*, amely a jogrend, a jogbiztonság védelme, az igazságszolgáltatás pártatlansága, objektivitásának biztosítása végett *egyaránt érdekeltnek tartja magát* mindenféle jogvitával kapcsolatos törvényes eljárás eszközeinek megállapításában (eljárási kódexek). Mindebből természetesen nem a két eljárási jogághoz tartozó jogviszonyok (*tartalmi*) azonossága következik, hanem csak az, hogy a két eljárás alanyai az állami igazságszolgáltatás rendjében alapvetően *ugyanolyan "alkotmányos helyzetben"* vannak. (Mégis itt is bizonyos eltérésekkel.)

A kifejtettek tehát – a vázolt körben – a polgári és a büntető *eljárásnak és jognak* lényegében azonos alkotmányjogi viszonyulását jelzik. A két eljárás tárgyául szolgáló *anyagi jogi vitának* és eldöntésének jellege azonban már *eltérő*. Éspedig annyiban, hogy a büntető eljárásban a *büntető anyagi jogi igény* érvényesítése (a bűncselekmények üldözése), ennek sikere vagy eredménytelensége *közérdekű*, az államot érintő kérdés, vagyis változatlanul alkotmányjogi (közjogi) színezettségű; viszont a *polgári per* tárgyává tett jogvita *magánszemélyek közötti*, s ennek kimenetele – a jogvita mikénti érdemi eldöntése – az állam szempontjából *közömbös*, s így nincs

²⁰ Vámbéry a szóbanforgó kényszerintézkedések elrendelésének jogát - periculum in mora esetét kivéve - annyira kizárólag a bírói kompetenciához tartozónak ítélte, hogy idézett tankönyvében "A bíróági kényszer" cím alatt tárgyalta (i.m. 167. p.) azok általános kérdéseit, megállapítva: "...a kényszerselekmények törvényi körülírása a ... jogok alkotmányos biztosítása is".

alkotmányjogi vonatkozása sem. Ez még azokban az ügyekben is így van, amelyekben a polgári peres felek egyike az állam, mert ilyenkor az állam is "magánszemély".

Ezért állítható, hogy míg a *büntetőügyekben* alkotmányossági vonatkozású az *anyagi jogi viszony* is (mert a terhelt bűncselekménye folytán közte és az állam között áll fenn), és ugyanígy a felek és az állam közötti *eljárási jogviszony* is, addig a polgári ügyekben *csak az utóbbinak* van alkotmányi összefüggése, az anyagi jogviszonynak nincs. Mindennek már csak következménye, hogy a *polgári* per ügyfelei általában rendelkeznek a perbe vitt jogukkal, a büntető eljárás alanyai viszont általában *nem*: az ügyész a törvényi feltételek megléte esetén köteles vádat emelni; a terhelt a beismerésével nem feltétlenül dönti el az ügy sorsát. (Bár ez utóbbi alól egyes jogrendszerekben részbeni kivételek vannak és e kivételek bővítését – vagyis a beismerés eljárásjogi jelentőségének fokozását – tartanak indokoltnak egyes újabb, a hazai szakirodalomban fel-felbukkanó nézetek is.)

Mindezek a sajátosságok indokolják és teszik érthetővé a *büntető eljárás több és jelentősebb* kapcsolódási pontját az Alkotmányhoz, jöllehet a polgári eljárás ilyen vonatkozásai sem elhanyagolhatók. (Amint ezt láttuk is az általános – mindkét eljárásra vonatkozó – processzuális elvek, a lényegében azonos bírósági szervezet és más kérdések taglalásánál.)

2. Jelen alkalommal a *közigazgatási eljárási jog* alkotmányos összefüggéseinek még érintőleges tárgyalására is alig kerülhetett sor. Ennek oka, az elsődleges okon, a szakmai inkompetencián kívül, hogy magának a közigazgatási *eljárási jognak* a közigazgatási *jogtól* való elválasztása sem lehetséges olyan éles vonalakkal, mint amilyen a polgári és büntető eljárási jog elkülönülése az anyagi jogoktól. Részben ezért, részben ettől függetlenül is a közigazgatási eljárási jog alkotmányossági kérdései a *közigazgatási jogtól elszakítva* nehezebben vizsgálhatók, de "önállóan" nem is igen merülnek fel. Alkotmányellenes aktusok döntően a közigazgatási jog vonatkozásában fordulhatnak elő, ez pedig teljesen külön tárgyalást igénylő témakör.

A közigazgatás és az eljárás területén a tevékenység érdeme a *cselekvésben* van, a polgári jogi és a büntető jogi vitákkal foglalkozó eljárásjogokban viszont a *jogon*, az *igazságon*, az *igazságosságon*. Bár a közigazgatás és eljárás is *jogi keretek* között folyik, mégis tág tere van a diszkrecionális döntéseknek, a *célszerűségnek*. Az utóbbiak körében pedig a törvényesség kérdései is, és még inkább az alkotmányossági problémák megítélése – ha adott esetekben nem is jelentéktelenek, de – *más mércék* alkalmazását igénylik, mint amilyenek az igazságszolgáltatásban érvényesülnek.

LA CONSTITUTION ET LES DROITS DE PROCÉDURE AYANT
ÉGARD PARTICULIER À LA PROCÉDURE PÉNALE

(Résumé)

Dans le système juridique, c'est la procédure pénale qui est en rapport le plus étroit avec la constitution. En particulier, à l'époque des constitutions nommées historiques, lorsque les codes de procédure pénale s'occupaient de la sauvegarde des droits humains et civiques en portant règlement des conditions des mesures des organes de poursuite et judiciaires. Les prescriptions des constitutions nommées de charte, cependant sont directives sous le rapport du régime des codes de procédure pénale. L'auteur analyse des problèmes corrélatifs de la constitution et de la procédure pénale groupés autour des: principes fondamentaux; autorités; mesures de contrainte. Il propose de plusieurs modifications concernant la constitution et le code de procédure pénale étant en vigueur. Quelques problèmes sont abordés dans l'étude a terrain des connexités se présentant entre la constitution ainsi que la procédure civile et la procédure administrative.

Az emberi - állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép- és Kelet-Európában

"A csónak újjáépítése a nyílt tengeren." Ezzel a találó címmel elemzi Jon Elster, a Chicagói Egyetem professzora, térségünk egyik amerikai szakértője, Kelet- és Közép-Európában az elmúlt öt évben lezajló alkotmányozási folyamatokat.¹ A szerző ebben a tanulmányában hat ún. "kelet-európai" ország (Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia) alkotmányos helyzetét mutatja be különös tekintettel a lengyel fejleményekre.

Mit is takar ez az oly gyakran használt fogalom: Kelet-Európa. A kérdés annál inkább jogosnak tűnik, mivel azt tapasztaljuk a "nyugati" politológiai irodalomban, hogy ezzel a névvel, a legkülönbözőbb számú, földrajzi elhelyezkedését tekintve igazából közép-kelet, illetve dél-kelet európai államot jelölnek. Ugyanakkor például a "Kelet-Európai Alkotmányos Figyelő" (East European Constitutional Review) című periodika 1992. évi első száma olyan térképet közöl, és későbbi számainál is nyilvánvaló, hogy itt nem a földrajzi értelemben vett Kelet-Európáról van szó. Ezen túlmenően továbbá az Európa Tanács tagságára számításba vehető államok köre is arról győz meg bennünket, hogy célszerűbb és pontosabb a Közép és Kelet-Európa megnevezés használata azzal a megjegyzéssel, hogy ezt a megjelölést a továbbiakban inkább politikai értelemben használjuk az Elbától keletre elhelyezkedő azon országcsoporthoz megjelölésére, amely a volt Szovjetunió utódállamai egy részét, illetve a II. világháború után a szovjet érdekkörbe tartozó egykori európai szocialista országokat foglalja magában. A politológiai és alkotmányjogi irodalom e térségbe sorolja pillanatnyilag a következő tizenhét államot: Albánia, Belorusszia, Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Kis-Jugoszlávia (Szerbia és Montenegró), Lengyelország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Moldova, Oroszország, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna. Ez a kör adottságait tekintve természetesen igen heterogén összetételű, amin belül közös vagy hasonló történelmi, gazdasági stb. jegyek alapján korábbi mikro-régiók alakíthatók pl. balti-államok, az ún. visegrádi országok stb.

Régióink viszontagságos sorsú csónakját az európai alkotmányozás *harmadik nagy hulláma* "sodorta a nyílt tengerre". Az I. világháborút követően, a 20-as évek elején főként a frissen függetlenné vált, vagy jelentős területváltozáson átment országok fogadtak el polgári, többnyire demokratikus, illetve szociális alkotmányokat. Csehszlovákia, Észtország 1920-ban, Jugoszlávia, Lengyelország 1921-ben, Lettország

¹ Elster, J.: Constitution – making in Eastern-Europe: Rebuilding the boat in the open sea. Public Administration, 1993. Vol 71. No. 1-2. 169-217. p

1922-ben, Románia 1923-ban, Szlovákia 1925-ben, Litvánia 1928-ban hozta létre alkotmányát. Ebben a hullámban "törést" okozott azonban a harmincas évek alkotmányossági válsága, amely az alaptörvények fasizálódásában nyilvánult meg (Jugoszlávia 1931, Lengyelország 1935, Románia 1938 stb.)

A II. világháborút követő második nagy alkotmányozási hullám két, egymással gyökeresen eltérő irányba sodorta Európa hajóját. A klasszikus alkotmányos értékek és alapjogok védelme útján szétvált az alkotmányfejlődés "nyugati", polgári és a monolitikus társadalmi-politikai társadalmi rendszert megvalósító ún. régi demokratikus útja. Ezek az alkotmányok tagadták a klasszikus alkotmányos elveket, és lényegében az 1936-os szovjet alkotmány rendszerét másolták. Az elmúlt kb. 40 év azonban Európa nyugati felén sem múlt el nyomtalanul. Noha nem születtek nagy számban új alkotmányok, a jelentősebb politikai kurzusváltások itt is új alaptörvények elfogadásával jártak (Görögország 1975, Portugália 1976, Spanyolország 1978, Törökország 1982). Ezeknek a legújabb alkotmányoknak a hatása témánk szempontjából is igen jelentős.

1989–90-et követően Európa keleti felének hajója újra a klasszikus európai alkotmányos értékek "áramába" került. Az ún. bársonyos forradalmak, vagy "jogállami forradalmak" eredményeként megkezdődött a (szociális) piacgazdaságot megvalósító plurális demokráciába, a demokratikus jogállamba való békés átmenet. Ez a folyamat különböző intenzitással ma is tart, amelynek eredményeként az érintett államok új vagy megreformált, de gyakorlatilag új alkotmányt hoztak létre. Ezeknek az alkotmányoknak a hagyományos funkciója mellett az a fő feladata, hogy segítsék az átmenet jogállami, békés keretek közötti lebonyolítását. Ez példa nélküli az eddigi történelemben. Az alkotmányok jellemzőit döntő mértékben döntő mértékben befolyásolják, hogy ezek a "tagadás alkotmányai",² az előd szocialista alkotmányok egyenes tagadásai, amelyek fő törekvésüket illetően biztosítékokat tartalmaznak a megelőző politikai rendszerek restaurálásával szemben, ugyanakkor a klasszikus alkotmányos elvek és értékek adaptálására irányuló szándék és eltökéltség is jelen van bennük. Tovább nehezíti a történelmi feladat súlyát, hogy a rendszerváltással egyidőben zajlott le a *szocialista föderációk* (Csehszlovákia, Jugoszlávia, Szovjetunió) *felbomlása* sok új önálló állam létrejötte. *Az új alkotmányok egyben döntő többségükben tehát új államok alkotmányai.*

Az új rend alkotmányos alapjainak megeremtése az egyes államokban más és más forгатókönyv szerint zajlott le, amelyben természetesen számos közös vagy hasonló elemet figyelhetünk meg.

Albániában az első szabad választásokat követően (1991. március 31.) az Albán Köztársaság Népi Gyűlése mint átmeneti parlament hatályon kívül helyezte az ország 1976-os alkotmányát, de helyette nem új alkotmányt, hanem "Főbb alkotmányos rendelkezések" című törvényt fogadott el 1991. április 29-én.³ E törvény az általános rendelkezések körében szól az emberi jogokat és szabadságokat érintő általános nemzetközi dokumentumok elismeréséről és garantálásáról (4. c.) Jelenleg is ez a törvény van hatályban, mivel az új alkotmány megerősítéséről rendezett népszavazás 1994-ben a tervezetet elutasította.

² Sári János: Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása, Jogtudományi Közlöny 1994, 7-8. sz., 276. p.

³ L. erről Marvel Cebulla, Mário Cebulla: Das albanische Gesetz über die Hauptvorschriften der Verfassung, Osteuropa Recht, 1991. No. 4. 286–296. p.

Belorussziában 1990. július 27-ét követően az állami szuverenitásról szóló deklaráció" vált az állam de facto alkotmányává. Az 1991 augusztusi sikertelen oroszországi puccs után a Deklaráció hivatalosan is alkotmánytörvény lett. Az új alkotmány előkészületei 1990 júliusában indultak meg, amikor a Legfelsőbb Tanács alkotmányozó bizottságot választott. Az első tervezetet a Legfelsőbb Tanács első olvasatban elfogadta, majd 1991 decemberében nemzeti vitára bocsátották. Az így megszövegezett tervezetet 1992. augusztus 22-én ismét publikálták. A Legfelsőbb Tanács határozatot hozott az alkotmányozás felgyorsításáról azzal, hogy az új alkotmányt legkésőbb 1993-ban el kell fogadni. Ez időben Belorussziában is kérdésessé vált a korábbi rendszerben választott parlament legitimitása az új alaptörvény elfogadására. Az új alkotmány elfogadására a mai napig nem került sor.

Bulgáriában 1990 júniusában tartották a "nagy népgyűlési" (alkotmányozó nemzetgyűlési) választásokat. Ezzel a Népgyűlés mandátuma lejárt. A rendelkezések szerint a Nagy Népgyűlés döntött azokról az alkotmánymódosítási törvényjavaslatokról, amelyekre megválasztották. Ezután "előjogai" hatályukat veszítették és a köztársasági elnök kiírta a rendes választásokat. A szabályok értelmében a Nagy Népgyűlés rendkívüli helyzetben ellátja a Népgyűlés funkcióit is. Bulgária jelenleg hatályos alkotmányát a VII. Nagy Népgyűlés 1991. július 12-én fogadta el, mely kihirdetése napján, július 13-án hatályba is lépett.

A *Cseh Köztársaság* alkotmányát a Cseh Nemzeti Tanács 1992. december 16-án fogadta el, amely 1993. január 1-én, a föderáció megszűnése után lépett hatályba. Az alaptörvény 3. cikke alapján nem csupán az a dokumentum képezi az "alkotmányos rend" alapjait, hanem része ennek az "alapvető jogok és szabadságok kartája" is, amelyet még a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Szövetségi Gyűlése fogadott el 1991. január 9-én.⁴ (Az alkotmány 112. cikke továbbá úgy rendelkezik, hogy e két forrás további alkotmányerejű törvényekkel is kiegészülhet.)

Egyedülálló a vizsgált államok között, hogy külön dokumentumba foglalják az alapvető jogokról és kötelességekről szóló rendelkezéseket. A Kartának nincs jogi formát tükröző elnevezése, eredeti szövege még a volt Szövetségi Gyűlés 23/1991. számú alkotmányerejű törvényével született. Mivel azonban az Alkotmány 3. és 112. cikke, valamint a Cseh Nemzeti Tanács Végrehajtó Testületének 1992. december 16-i 2/1993. határozata is a "cseh alkotmányos rendszer" részévé nyilvánítja, így a Kartát alkotmányerejű törvénnyel azonos szintű forrásként kezelik. Hatása közvetlenül érvényesül, minden jogalanyra kötelező, anyagi jogi tartalma az Alkotmánybíróság határozatainak alapjául szolgál.⁵

Észtországban a Legfelsőbb Tanács 1991. augusztus 20-a, a függetlenség kikiáltása után adott megbízást az új alkotmány tervezetének kidolgozására. Az alaptörvény megerősítéséről az 1938-as alkotmány 1. c. értelmében referendum döntött 1992. június 28-án. Külön törvényt fogadtak el az alkotmány végrehajtásáról, amelynek értelmében az alkotmány és a végrehajtásáról szóló alkotmánytörvény a népszavazást követő napon (1992. június 29-én) együtt lépett hatályba.

Horvátországban az első többpárti szabad választásokra 1990. április és májusban került sor. Az állam új alkotmányát a Horvát Szábor 1990. december 22-én erősítette meg, amely rögtön hatályba is lépett. Az alkotmány elfogadásával egyidejűleg

⁴ Az okmány ismertetéséről l. id. Trócsányi László munkáját, Acta Humana, 1991. No. 4., 53–57. p.

⁵ L. erről Karel Klíma: Faits historiques en relation avec la naissance de le Republique Tchèque, Rapport Nationale, Conférence international, Kecskemét, 1995. június 15–17.

külön alkotmánytörvényt hoztak annak végrehajtásáról is. Ennek értelmében a törvényeket és rendeleteket 1993. december 31-ig szinkronba kell hozni az állam alkotmányával. 1991. május 19-én népszavazás döntött a Horvát Köztársaság szuverenitásáról és függetlenségéről, amelyet 1991. június 25-én ún. alkotmányos döntéssel a Szábor megerősített. Az alkotmány 3, 14 és 15. cikke alapján 1991. december 4. külön alkotmánytörvény született az emberi jogokról és szabadságokról és a nemzeti és etnikai közösségek vagy kisebbségek jogairól a Horvát Köztársaságban.

A *Jugoszláv Szövetségi Köztársaság* hatályos alkotmányát a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Gyűlésének Szövetségi Kamarája 1992. április 27-én fogadta el a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése és Montenegró Köztársaság Gyűlése javaslata és egyetértése alapján, amely e napon hatályba is lépett. A Szerb Köztársaság önálló alaptörvényét 1990. szeptemberében fogadták el.

A *Lengyel Köztársaság* alkotmányos berendezkedését az 1992. október 17-én elfogadott alkotmánytörvény (ún. ideiglenes alkotmány) rögzíti a törvényhozó, a végrehajtó szervek és a helyi önkormányzatok egymás közötti viszonyáról. E törvény a kihirdetését követő 14. napon, tehát 1992. december 8-án lépett hatályba. Az alkotmánytörvény 77. cikke értelmében hatályon kívül helyezték az 1952. július 22-én elfogadott ún. kis alkotmányt és annak módosításait néhány fejezet kivételével. 1992. április 23-án alkotmánytörvény született egy új alkotmány kidolgozásának és elfogadásának rendjéről. Jelenleg e három dokumentum határozza meg a lengyel alkotmányos élet alaprendjét. Mivel az alapvető jogokat – némi módosítással ugyan – az 1952. évi alkotmány hatályban lévő rendelkezései szabályozzák, jelenleg ez az alaptörvény legellentmondásosabb és leginkább hézagos része. Érezhetők rajta az emberi jogok marxista-leninista felfogásának jegyei. Nem kevés gondot okoz továbbá egyes változatlan megfogalmazású tételek értelmezése az új rendszer alapelvei szerint.

Lettország az egyetlen balti állam, amelynek még nincs új alkotmánya. Az ország függetlenségének kinyilvánítására 1991. augusztus 21-én került sor. A legfelsőbb tanácsi választásokat még 1990 márciusában, tehát a függetlenség deklarálása előtt tartották. Ez volt az oka annak, hogy legitimitás hiányában a Legfelsőbb Tanácsot nem tekintették jogosítottnak új alkotmány elfogadására. Így tehát Lettországnak ma "hybrid alkotmánya" van, vagyis az 1922. február 15-én az Alkotmányozó Nemzetgyűlés (Satversme) által elfogadott és 1934 márciusában részben módosított régi köztársasági alkotmány van hatályban néhány új törvénnyel kiegészülve.

A *Litván* Alkotmány részét képezi az alaptörvény szövegén túlmenően a Litván Államról szóló alkotmánytörvény (1991. február 11.) és a "Poszt-szovjet keleti szövetség felbomlásáról" szóló alkotmánytörvény (1992. június 8.). Külön törvényt fogadtak el 1992. november 6-án az alkotmány végrehajtásáról is, amelynek értelmében az alkotmányt és e törvényt együtt népszavazásnak kellett megerősítenie.

Macedónia 1991, *Moldova* 1994 óta rendelkezik új önálló alkotmánnyal.

Az *Orosz Föderáció* új alkotmányát 1993. december 12-én népszavazás erősítette meg. Ezzel egyidejűleg hatályát veszítette az 1978. április 12-én elfogadott alkotmány a későbbi kiegészítésekkel és módosításokkal együtt.

Románia hatályos alkotmányát az Alkotmányozó Gyűlés 1991. november 21-én fogadta el, amely a róla szóló népszavazást követően 1991. december 8-án lépett hatályba.

A független, önálló *Szlovák Köztársaság* új alkotmánya 1992. szeptember 1-én, kihirdetése napján, tehát még a föderáció felbomlása előtt lépett hatályba. Mivel a csehszlovák államszövetség de iure még létezett, ez "kettős alkotmányos hatalmi helyzetet" eredményezett Szlovákiában.⁶ Az alkotmány alapjogi rendelkezései szerkezetükben és tartalmukban a szövetségi emberi jogi Karta közvetlen hatását tükrözik.

Szlovéniában az első többpárti választásokra 1990-ben került sor. A Szlovén nemzet 1990. december 2-án népszavazáson döntött az állam önállóságáról és függetlenségéről, amelyről a Képviselőház 1991. június 25-én külön alkotmánytörvényt fogadott el. A Szlovén Köztársaság Képviselőháza 1991. december 23-án fogadta el az új alkotmányt.

Ukrajna szuverenitására szóló deklarációt a parlament 1990. július 16-án fogadta el. Az 1990 októberében megbízott parlamenti alkotmányozó bizottság az új alkotmány első tervezetével csak az elbukott moszkvai puccs után, 1992. január 29-re készült el, amelyben sikerült háttérbe szorítani a kommunista képviselők szocialista jellegű alkotmányozási elképzeléseit. A tervezetet Kravcsuk elnök 1992 júniusában nyújtotta be a Legfelsőbb Tanácsnak, majd a dokumentumot nyilvános vitára bocsátották.

A tanulmány megírása idején folyó Európa Tanácsi felvételi eljárása során Ukrajna ígéretet tett arra, hogy 1996. június 8-ig új jogállami alkotmányt fogad el.

A közép-, kelet-európai alkotmányok új generációjának bemutatásával és elemzésével még adós maradt a magyar, de tulajdonképpen az egész térség alkotmányjogtudománya. Míg ugyanis az Egyesült Államok és Nyugat-Európában sorra jelennek meg összehasonlító munkák, dokumentumgyűjtemények, periodikák ebben a témában, addig a volt "barátok", sőt "testvérek" egymásra meglehetősen kevés figyelmet szenteltek. Ennek valószínűleg az lehet a magyarázata, hogy ezt a "családot" egy meglehetősen erős politikai nyomás kénysere tartotta egyben, és a rendszerváltás után az európai integráció felé vezető úton érezhetően nagyobb érdeklődés mutatkozott a nyugati minták iránt. Úgy tűnik azonban, a nyugati modellek sok esetben kritikátlan másolása helyett hasznos lehet, ha az elmúlt negyven év során azonos vagy hasonló helyzetben lévő államok egymástól is tanulnak az átmenet során adódó közös gondok megoldásában. (Időszerű lenne tehát legalább a hazánk külkapcsolatai szempontjából legfontosabb államok alkotmányos dokumentumainak magyar nyelvű kiadása.) A fenti gondolat jegyében rendezett nemzetközi konferenciát a JATE Alkotmányjogi és Politológiai Tanszéke, a Károli Gáspár Református Egyetemmel karöltve Kecskeméten 1995. június 15-17 között a "Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában" címmel. Ez a rendezvény is azt bizonyította, hogy az átmeneti viszonyok alkotmányozásának vannak olyan metodológiai és tartalmi kérdései, amelyek az új magyar alkotmány előkészületeire figyelemmel számunkra is hasznosítható tanulsággal szolgálhatnak. A következőkben vizsgáljuk meg, milyen tendenciák, szabályozási elvek, szabályozási tárgyak és technikák figyelhetők meg Közép- és Kelet-Európa alkotmányaiban az emberi - állampolgári jogok területén.

Az új alkotmányok mindenekelőtt *szakítottak az emberi - állampolgári jogok szocialista koncepciójával*. A jogok marxista felfogása a gazdasági, szociális és kulturális jogokra helyezte a hangsúlyt a szabadságjogokkal szemben. Azt hirdették,

⁶ L. Karel Klíma id. mű

hogy a társadalom gazdasági, szociális és kulturális viszonyainak a párt által irányított állam útján történő tudatos alakításával, fejlesztésével összhangban megoldódnak az emberi jogok problémái. Háttérbe szorultak a jogi garanciák, az alkotmányok elsősorban a materiális, illetve politikai biztosítékok megfogalmazására törekedtek. Az állampolgári jogokat különösen az első népi demokratikus alkotmányok mint a "dolgozók jogait" rögzítették. A politikai szabadságjogok nem mint "szabadságok", hanem mint az állam által adományozott jogosítványok szerepeltek. Hiányoztak a jogok egyéni érvényesítésének jogi garanciái, a jogok jelentős részével a polgárok csak mint határozott (szocialista) kollektívák tagjaiként élhettek. A jogok katalógusa jóval szerényebb volt a nemzetközi egyezmények, illetve a kor polgári alkotmányai által általánosan elfogadott listánál, és különösen a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén sok programszerű normával találkozhattunk. Tovább relativizálta az emberi - állampolgári jogok létét az, hogy az alaptörvények lényegében minden alapjog esetében lehetővé tették azok korlátozását a "társadalmi rendre", "közérdekre" stb. tekintettel.

Az új alkotmányok alapjogi rendelkezéseit vizsgálva szembevetendő a nemzetközi jog, az emberjogi egyezmények, valamint Nyugat-Európa alkotmányai, különös tekintettel a legújabb alkotmányok hatása. A nemzetközi normáknak való feltétlen megfelelés igénye több okkal is magyarázható. A régió államai az európai integrációs szervezetekbe törekedve "európaiságuk" egyik bizonyítékát látták abban, ha minél pontosabban, részletesebben, sokszor kritikátlanul bemásolják alkotmányukba az emberi jogokról és szabadságokról szóló nemzetközi egyezményeket. Míg Nyugat-Európa a tényleges garanciákra helyezi a hangsúlyt, Közép- és Kelet-Európa államaiban tapasztalható egyfajta "neofita buzgóság", korlátozott pozitívizmus. Egyes országok szinte versenyeznek a minél szebben, alaposabban és részletesebben fogalmazott alkotmányok kiadásában. Igyekeznek – legalábbis a szövegekben – felhalmozni mindent, ami az európai jogfejlődésben haladónak minősíthető. Ez egyrészt egyfajta "egészséges uniformizáltsághoz" vezetett. Másrészt viszont fennáll annak a veszélye, hogy ezek a normák tényleges társadalmi, politikai, jogi és gazdasági feltételek híján papíron maradnak. Ezt az öngigazolási igényt jól példázza a román alkotmány előkészítése, amikor is az alkotmánytervezetet szövegező bizottság a tervezet téziseit Európa minden valamire való nemzetközi testületével megvitatta.⁷

Hozzá kell tennünk azonban, hogy az európai integrációs szervezetek részéről is megnyilvánul egy erőteljes nyomás bizonyos normák átvételére a "keleti országokban". Nyugati szakértők is elismerik, hogy az Európa Tanács több esetben olyan feltételeket szabott a belépés feltételéül, amelyeknek sokszor a fejlett nyugati államok sem képesek eleget tenni. Jellemző kíváncsi pl. az új jogállami alkotmány, emberi jogi karták, illetve meghatározott tartalmú kisebbségvédelmi, választójogi, állampolgársági stb. törvények elfogadása.⁸ Az immár 33 tagot tömörítő Európa Tanácsba – amelynek hazánk 1990 novemberében öta teljes jogú tagja – 1989 óta kilenc volt szocialista országot (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia) vettek fel. 1995-ben a térség további nyolc államának – Albánia, Belorusszia, Horvátország, Lettország, Moldova, Macedónia, Oroszország és Ukrajna – csatlakozási kérelmét bírálják el. A tagállamok döntő többsége – ha egyesek

⁷ L. erről: *Antonie Iorgovan: Rapport nationale Conférence internationale*, Kecskemét, June 15–17, 1995., 10–11. p.

⁸ L. pl. *Thomas Lane: Citizenship and Civil Rights in the Baltic States*, Bradford Occasional Paper, 1993., 37–50. p.

fenntartásokkal is – már részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének és kiegészítő jegyzőkönyveinek.

Az alaptörvények legnagyobb számban az első, az általános rendelkezéseket tartalmazó fejezeteikben, vagy az alapjogi rész közös rendelkezései körében (román, szlovák alkotmány) szólnak a *nemzetközi joggal*, illetve a *nemzetközi emberi jogi dokumentumokkal* fennálló viszonyukról. (Ez egyébként a második leggyakrabban érintett tárgyköre az ún. általános rendelkezéseknek). Ezek a szabályok jól tükrözik a nemzetközi jogrendhez és az európai normákhoz való igazodás igényét. Az új alkotmányok egy része a *belső jog részévé, közvetlen alkalmazhatóvá* nyilvánítja a nemzetközi jog normáinak valamilyen körét. Az *észti alkotmány* a legszélesebben a nemzetközi jog általános szabályaira, a *jugoszláv és szlovén alaptörvény* az állam által kötött nemzetközi szerződésekre, a *cseh alkotmány* pedig csak az emberi jogi egyezményekre alkalmazza ezt a tételt. A *bulgár, a cseh, az orosz, a román és a szlovák alkotmány* kimondja továbbá, hogy a belső törvények és a külső normák összeütközése esetén a *nemzetközi szabály elsőbbséget élvez*. Az *orosz alkotmány* szerint prioritást élvez minden, az állam által kötött nemzetközi szerződés. A *cseh, a román és a szlovák* szabályozás értelmében az elsőbbségi szabály csak az elfogadott emberi jogi dokumentumokra alkalmazható. A *szlovák alkotmány* 11. cikke pontosabban ezt az előnyt a köztársaság törvényeivel szemben csak akkor biztosítja, amennyiben a jogokról és szabadságokról szóló nemzetközi szerződések azok "bővebb terjedelmét szavatolják". Az alapjogi alkotmányos listája szélesítése irányában hatnak az *orosz alkotmány* 55. cikke (1) és (2) bekezdésének rendelkezései, amelyek lényegében minden általánosan elismert emberi jogot beemelnek az alkotmányhoz: "(1) Az Orosz Föderáció Alkotmányában az alapvető jogok és szabadságok felsorolását nem lehet oly módon értelmezni, hogy az tagadna vagy csorbitana más, általánosan elismert emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat. (2) Az Orosz Föderációban nem bocsáthatók ki olyan törvények, amelyek emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat szüntetnek meg vagy csorbitanak." A portugál és spanyol alkotmány mintájára a *román alaptörvény* 20. cikke (1) kimondja, hogy az "állampolgárok jogaira és szabadságjogaira vonatkozó alkotmányos rendelkezések az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával és a Románia által részes félként aláírt paktumokkal és más szerződésekkel összefüggésben értelmezendők és alkalmazandók."

Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaira a nemzetközi jog mellett rendkívül erős hatással voltak *Nyugat-Európa* alkotmányai, az emberi jogok területén pedig különösen a *legújabb alkotmányok alapjogi rendelkezései*. Ma már közismert, hogy a korábban már említett görög (1975), portugál (1976), spanyol (1978) és török (1982) alaptörvények új tendenciákat jelölnek az alkotmányozás tárgyáról és jellegéről vallott klasszikus felfogáshoz képest.⁹ Érdekes "kettősség", hogy az átmenet demokráciái az államszervezet, a *kormányzati rendszer* kiépítésében a "régebbi demokráciák" példáit, döntően az amerikai, francia illetve német modelleket igyekeznek követni, ugyanakkor az *emberi - állampolgári jogok szabályozásában* kétségtelenül a *szintén rendszerváltó dél-európai államok alkotmányai* szolgáltak mintául. A közös jegyek okát megítélésünk szerint sokkal inkább az *utóbbi évtizedekben egyre egységesülő európai*

⁹ L. erről Kiss Barnabás: Új tendenciák a legújabb nyugat-európai alkotmányfejlődésben, in: dr. Antalfi György Emlékkönyv Acta Jur. Et. Pol. Tom. XXXIX. Fasc. 1-23. Szeged, 1990, 103-109 p. és Tóth Károly: Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban, in: *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*, szerk: Kovács István és Tóth Károly, KJK. Budapest, 1990, 70-91. p.

normarendben, mint a "történelmi párhuzamban" kell keresni. Mint Patrice Gélard professzor is megállapította a rendszerváltás alkotmányozásáról szóló ez évi nemzetközi konferencián, ez az összehasonlítás egyébként is hamis, hiszen "Latin-Európában" a demokráciába való átmenet idején már liberális gazdasági rendszer működött.

Sok hasonlóságot mutat Nyugat-Európa legújabb alkotmányaival mindenek előtt az átmeneti *alkotmányok szerkezete, az emberi jogi rendelkezések elhelyezése, és terjedelme*. Az alapvető jogokra vonatkozó szabályok jelentőségének felértékelődését mutatja, hogy a közép-kelet európai alaptörvények 25-40 %-át ezek a rendelkezések teszik ki. (Ez az arány Európa nyugati felén általában 20-30 %. Érdekességgént jegyezzük meg, hogy a legújabb, a 70-es évektől kiadott *népi demokratikus* alkotmányokban is hasonló a helyzet a *szakaszok számát* figyelembe véve. Az átlagos terjedelemben ez a látszólag kedvező arány már nem igaz, hiszen jellemzően nagyon röviden, tehát általánosan és semmitmondóan fogalmazott tételekről van szó. Álljon itt példaként az 1976-os *albán alkotmány* 53 cikke, amely egy rövid mondatban foglalja össze azt, hogy az "állampolgárok szólás-, sajtó-, szervezkedési, egyesülési, gyülekezési és nyilvános tüntetési szabadságot élveznek".) Mivel a korábbi alkotmányokhoz képest az új alaptörvények *összterjedelme körülbelül egyharmadával egyébként is* növekedett, – az átlag 100–110 szakaszból álló népi demokratikus alkotmányok 150–160 szakaszra bővültek – érthető az alapjogi normák jóval *részletezőbb, precízebb* szabályozása. A népi demokratikus alkotmányok között is kivételnek számított a *jugoszláv alkotmány* a "tankönyv szerűen" terjedősen fogalmazott 406 szakaszával. Itt viszont az állampolgárok jogait rögzítő tételek nem érték el az alaptörvényi rendelkezések egyenlőségét.

Az emberi jogokról és szabadságokról szóló fejezetek – a régi szocialista alkotmányok szerkezetét megőrző módosított magyar és lengyel alkotmány kivételével – mindenütt megelőzik az államszervezetről szóló részeket. A *tipikus* az, hogy az alkotmány első részében, a preambulum, illetve a legfontosabb, *alapvető vagy általános rendelkezések után* kapnak helyet. (A *lengyel és a magyar alkotmány* ebből a szempontból kivételnek számított már az új szocialista alkotmányok között is, hiszen ezek egyöntetűen az ún. társadalmi rendről szóló fejezet után foglalkoztak jellemzően állampolgári jogokkal és köteleességekkel.)

Újdonság az is, hogy a *cseh karta, a horvát, a jugoszláv, a litván, a szlovák és a szlovén alkotmány* nem csak egyszerűen felsorolja, hanem jellegük alapján *csoportosítja az alapvető jogokat*. Ebből a szempontból a legdifferenciáltabbnak a *cseh és szlovák szabályozás* tekinthető. Jóllehet a *csoportok száma és elnevezése* minden alaptörvényben más és más, egy lényeges kérdés nem kerülheti el a figyelmünket. Minden alkotmány – tehát a csoportosítást formálisan el nem végzők is – *elsőként szabályozza az "első generációs" polgári és politikai jogokat illetve szabadságokat*. Ez jelentős *szemléletbeli változást* tükröz a *korábbi szocialista* alkotmányokhoz képest, ahol ideológiai alapon, de a formális sorrendben is a *gazdasági, szociális és kulturális jogok megelőzték* a klasszikus személyi és politikai szabadságjogokat. Jellemző továbbá, hogy valamilyen szerkezeti elhelyezésben *jól elkülöníthetők az emberi jogokra vonatkozó általános illetve közös rendelkezések*. A *cseh és a szlovák alkotmány* a jogok *önálló csoportjaként rögzíti a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait*.

A nyugati alkotmányokhoz hasonlóan jól nyomon követhető az alaptörvények *jogi jellegének markáns megerősödése*. Fokozódott a szabályozás *precizitása*,

differenciáltsága, az alapjogi fejezetek terjedelme. Általános deklarációk helyett az alkotmányozó arra törekedett, hogy maga határozza meg az *emberi jogok lényeges tartalmi elemeit*. Így több támpontot nyújt a törvényhozó számára, sőt nem egy esetben már maga az alkotmány a törvényi szabályozás részletességével fogalmazódott.

Jelentősen megnőtt a *közvetlenül alkalmazható normák száma és jelentősége*. Ezt a megállapítást lényegében minden új alkotmány elemzésével igazolhatjuk, de az alaptörvények nagy része *kifejezetten* is állást foglal ebben a kérdésben. A *bulgár*, a *litván* és az *orosz* alapszabály az *egész alkotmányra*, a *jugoszláv* és a *szlovén* szabályozás pedig az *emberi jogokról és szabadságokról* szóló rendelkezésekre mondja ki a közvetlenül, tehát a más normák közbejötté nélküli alkalmazás lehetőségét. A *szlovén* alkotmány 15. szakasza alapján az ember jogai és alapvető szabadságai közvetlenül az alkotmány alapján valósíthatók meg. Kimondja ugyanakkor, hogy a *megvalósítás módja* törvénnyel is szabályozható, amikor ezt az alkotmány úgy szabályozza, vagy "ha ez az egyes jogok vagy szabadságok természeténél fogva maradéktalanul szükséges".

Az alkotmányok jogi jellege erősödésével és a közvetlen érvényesíthetőséggel összefüggésben egyre több alapjog kerül *tételes jogként* meghatározásra az alkotmány keretei között. Különösen az ún. *alkotmányos büntetőjog*, illetve a személyi szabadság biztosítékai területén. Lényegében minden dokumentum rögzíti például az őrizetbe vétel, illetve a letartóztatás egzakt szabályait, lehetséges időtartamát. A *szlovén* alkotmány 20. szakasz (2) értelmében az előzetes letartóztatás alkalmával, de legkésőbb *huszonnégy órán belül* a letartóztatottnak írásbeli indokolt határozatot kell kézbesíteni. A letartóztatott e határozat ellen jogorvoslattal élhet, amelyről a bíróság *negyvennyolc órán belül* köteles dönteni. Az előzetes letartóztatás csak annyi ideig tarthat, amíg erre törvényes feltételek vannak, de legfeljebb a letartóztatás napjától számított *három hónapig*. A Legfelsőbb Bíróság az előzetes letartóztatást további *három hónappal* hosszabbíthatja meg. Ha a fenti határidők leteltéig nem emeltek vádat, a terheltet szabadlábra helyezik.

Az emberi jogokat és szabadságokat érintő rendelkezésekkel az alkotmányokban általában *három helyen* találkozhatunk. Több esetben említést tesz róluk már a *preambulum* is. Ezt követően az *általános elvek, alapvető rendelkezések*, majd pedig természetesen a tematikus *alapjogi fejezetek* foglalják össze a legfontosabb normákat. A külön *preambulummal* rendelkező alkotmányok bevezetőjükben mint az állam alapvető célját, állami feladatát fogalmazzák meg az emberi jogok és szabadságok általános *elismerését, megerősítését és biztosítását*. Néhány esetben már itt utalás történik továbbá az egyenjogúság elvének követelményére (cseh és horvát alkotmány), valamint a *kisebbségi jogok* tiszteletben tartására is (horvát és szlovák alkotmány). A *bulgár* alkotmány bevezetőjében rögzíti a *jogok legfontosabb alapelveit*, az egyenlőségét és biztonságát vágyát hangsúlyozva.

Közép- és Kelet-Európa új alkotmányai a szocialista alaptörvények "társadalmi rend" elnevezésű fejezeteit a legújabb nyugati alkotmányok mintájára *általános illetve alapvető rendelkezések, vagy elvek* cím alatt fogalmazták újjá. Ezek a tételek ma már nélkülözik az ideológiai jellegű pusztán deklaratív megfogalmazásokat.

Tartalmukat illetően az adott állam legfontosabb külső (formai) és belső (tartalmi) sajátosságai rögzítése mellett a legkövetlenebb formákban tükrözik a *polgári plurális* társadalom berendezkedésére utaló jegyeket és értékeket. Az alapelvek illetve alapvető rendelkezések érvényesítését ma már szigorú *alkotmányjogi garanciák*

biztosítják. A fejezetben megfogalmazott elvek, értékek és intézmények többnyire az alkotmányok más részeiben is jogi védelemben részesülnek. Többek között úgy, hogy nagy szerepet kapnak az alapjogok gyakorlása kereteinek és módjának meghatározásában.

Nagy jelentőséggel bír továbbá, hogy az alkotmányosság biztosítékai kiterjednek az alapelvek védelmére is. Miután a bevezető fejezetek tartalmának minden egyes eleme közvetlenül vagy legalábbis közvetve érinti az emberi - állampolgári jogokat, az eddigiekben vázoltak az alapjogok vonatkozásában szintén igazak.

Az általános rendelkezések emberi jogi vonatkozású szabályai tartalmát elemezve az érintett témák gyakorisága alapján a következő sorrend állítható fel. A legtöbb alkotmány itt szabályozza az állampolgárság intézményét és a hozzá kapcsolódó ún. statusjogokat. Ezt követik a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó szabályok, illetve az emberi jogok és szabadságok általános elismerésének tétele. Hasonló gyakorisággal szerepel a fejezetben a politikai pártok és egyéb társadalmi egyesülések, szervezetek (több esetben nevesítetten a szakszervezetek) alkotmányos helyzetének és tevékenységük kereteinek kijelölése. A bulgár alkotmány 11. cikke szerint a "Bolgár Köztársaságban a politika a politikai pluralitás elvén alapul. (2) Semmilyen politikai párt vagy ideológia nem nyilvánítható állampártnak illetve állami ideológiának. (4) Nem alakítható politikai párt etnikai, faji vagy vallási alapon, sem olyan párt, amely az államhatalom erőszakos birtoklására törekszik". A 12. cikk (2) bekezdése eltiltja az állampolgári szervezeteket – ideértve a szakszervezeteket is – attól, hogy politikai célokat tűzzenek ki, és olyan politikai tevékenységbe bocsátkozzanak, amely a politikai pártok körébe tartozik. Az Orosz Föderáció alkotmányának 13. cikk (5) bekezdése megtiltja minden olyan társadalmi egyesülés létrehozását és működését, "amelyek céljai vagy cselekményei az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére, az Orosz Föderáció integritásának megsértésére, az állam biztonságának aláásására, fegyveres formációk létrehozására, társadalmi, faji, nemzetiségi és vallási viszályok szítására irányulnak". A horvát alkotmány [6. c. (2)] rögzíti azt is, hogy a politikai pártok területi elv szerint szerveződnek. A jelentősebb kisebbségekkel bíró államok általában az alapelvek között foglalkoznak a nyelvhasználat kérdésével (lásd például horvát, jugoszláv, román, szlovák és szlovén alkotmányok). Az alapvető jogok között is relevanciával bír, de a társadalmi berendezkedés lényeges elemeit is kifejezi, ezért itt, vagy itt is elhelyezést nyer továbbá a gazdasági tevékenység és a tulajdon szabadsága és védelme, az önkormányzatok alkotmányos jogai, a népszavazás szerepe a hatalom gyakorlásában, az állam és az egyház viszonya, a jogszabályok kihirdetésének kötelezettsége, a diszkrimináció tilalma stb. A cseh és a szlovák alkotmányok az egyén és az államhatalom viszonyának alapelveként lényegében egybehangzóan fogalmazzák meg azt, hogy mindenki megteheti, amit törvény nem tilt, és senki sem kényszeríthető olyan cselekményre, amelyre a törvény nem kötelezi.

Az új alkotmányok a jogok speciális csoportjainak kidolgozása és a katalógusuk rögzítése mellett valamilyen szerkezeti csoportosításban külön összefoglalják az alkotmányos jogokra vonatkozó általános illetve közös rendelkezéseket. A cseh alapjogi karta, a horvát, a román és a szlovák alkotmány nevesíti is ezeket a részeket, mg a többi alkotmány általában az emberi jogokról és szabadságokról szóló fejezet legelején, illetve legvégén, vagy mindkét helyen összegzi őket. Ebből a szempontból a legprecízebb és egyértelműbb a cseh és a szlovák szabályozás, ahol a jogok felsorolását

megfelelően külön címben rögzítették az "általános", a katalógus végén pedig a "közös" szabályokat.

Nyugat-Európa legújabb alkotmányaiban jelentek meg először az "*alapjogi általános rész*" normái összefüggő módon. Itt kaptak helyet általában a jogok érvényesítésének és értelmezésének általános elvei, nemzetközi összefüggései, a külföldiek jogállásának legfontosabb szabályai, valamint az alkotmányos alapjogok korlátozásának és felfüggesztésének lehetőségei és módjai. Hasonló tendencia érvényesül Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban is. Ha az alkotmány bevezetője nem szólt róla általában megtalálhatjuk bennük továbbá az egyenjogúság illetve a *diszkrimináció tilalmának*, mint alkotmányos alapelvnek a tételes megfogalmazását. (A kiemelkedő jelentőségű fenti kérdések egy részére a későbbiekben részletesebben visszatérünk.)

Ki kell emelnünk, hogy a *készülő magyar alkotmányban* is nagy szükség lenne az általános szabályok egyértelmű és világos rögzítésére, adott esetben szintén valamilyen összefogott szerkezetben, vagy önálló címben. Itt kaphatnának helyet a nemzetközileg elismert emberi jogok és az alkotmányos jogok viszonyának, az alapvető jogok szabályozásának, felfüggesztésének és korlátozásának, valamint alkalmazásának általános kérdései mellett az ún. statusjogok, a diszkrimináció tilalma, az emberi méltóság mint anyag, továbbá a bírósági védelem igénybevételének alkotmányos tétele.

Az emberi jogok és szabadságok általános kérdései körében kiemelkedő jelentőséggel bír az *alapvető jogok korlátozása és felfüggesztése* lehetőségének precíz szabályozása. Meg kell jegyeznünk, hogy a *hatályos magyar alkotmány* e tekintetben is hagy kívánni valót maga után, hiszen csak a különleges helyzetekre tekintettel utal – megkülönböztetés nélkül – az alapvető jogok *felfüggesztésére vagy korlátozására*. Az alaptörvény adott rendelkezéséből [8. § (4)] igazán csak azt lehet megállapítani, hogy mely jogok tekinthetők "abszolútnak" rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején. Az alkotmányban egyértelművé kéne tenni azt is, hogy mely jogok, milyen feltételek mellett korlátozhatók törvényhozás útján állandó jelleggel.

A Közép- Kelet-Európa vizsgált alkotmányai szabályozástechnikailag és differenciáltságukat illetően is különböző módon foglalkoznak ezzel a kérdéssel. A polgári jogok gyakorlása átmeneti *felfüggesztéséről* kifejezetten csak a *bulgár* alkotmány rendelkezik. Erre rendkívüli helyzetekben törvény útján van lehetőség az alkotmányban rögzített kivételekkel [57. cikk (3)]. Ez az alkotmány a *korlátozó* lehetőségről – a közérdek meghatározott területére tekintettel – az *egyes érintett alapjognál* rendelkezik. Az alkotmányok másik része (*észt, román, szlovák*) csak *általában*, egy közös rendelkezésben foglalkozik a *korlátozás* módjával és kereteivel. A *szlovák* alkotmány 13. cikke értelmében az alapvető jogok és szabadságok határait az alkotmányban megállapított feltételek mellett csak törvénnyel lehet szabályozni. A törvényes korlátozásnak egyformán kell vonatkoznia mindazon esetekre, amelyek a megállapított feltételeket teljesítik. Diszkrimináció tilalma.) A korlátozásnál ügyelni kell az alapvető jogok és szabadságok lényegére és értelmére. Korlátozásokat csak meghatározott céllal lehet alkalmazni. A *román* alkotmány vonatkozó 49. szakasza fel is sorolja a *korlátozás lehetséges céljait* és mindazokat a nemzetbiztonság, közrend, közegészség, közérkölc, állampolgárok jogainak és szabadságainak a megvédeése, bűnügyi eljárás lebonyolítása, természeti és súlyos katasztrófák következményeinek megelőzése. Kimondja továbbá, hogy a korlátozásnak *arányosnak* kell lennie a kiváltó helyzettel és *nem érintheti a jog vagy szabadság fennállását*.

Precízen és differenciáltan külön foglalkozik az alapjogok korlátozásáról általában és ideiglenesen az állam különleges helyzetére tekintettel a horvát, az orosz és a szlovén alkotmány. Példaként álljon itt a horvát alkotmány megoldása. A 16. cikk szerint a szabadságok és jogok csak törvény útján, más személyek szabadságának és jogainak, valamint a jogrend, közérkölc, és közegészség védelme céljából korlátozhatók. Az ideiglenes korlátozás szabályairól a 17. cikk rendelkezik. Erről a horvát parlament vagy a köztársasági elnök rendelkezhet háborús állapot, a Köztársaság függetlenségének és egységének közvetlen fenyegetettsége vagy nagy természeti katasztrófák esetén. A korlátozás mértékének meg kell felelnie a veszély jellegének, és nem vonhatja maga után a polgárok egyenlőtlenségét fajuk, bőruk színe, nemük, nyelvük, vallásuk és nemzeti vagy szociális származásuk tekintetében. Azonban abszolút emberi jognak minősül, tehát az állam fennmaradhatóságának közvetlen veszélye esetében sem korlátozhatók a horvát alkotmánynak az élethez való jogról, a kínvallatás tilalmáról, a durva vagy lealacsonyító bánásmód vagy büntetés tilalmáról, bűncselekmények és büntetések jogi meghatározottságáról, valamint a gondolat-, lelkiismeret- és a vallásszabadságról szóló rendelkezései.

Az alkotmányok egy része az egyes alapjogoknál külön-külön is rögzíti a közérdekből történő korlátozás törvényi kereteit. Nyilvánvaló, hogy a jogok és szabadságok speciális fajainál más és más indok, a közérdek különböző szférái jöhetnek számításba a korlátozás alapjaként. A cseh karta szerint például a mozgásszabadságnál a természetvédelem, a véleménynyilvánítás szabadságánál a demokratikus társadalomban mások jogai és szabadságai, a gyülekezési szabadságnál a vagyonvédelem szempontjai is beleértendő a "közérdek" fogalmába. A korlátozás kapcsán eredeti megoldást választott a szlovák alkotmány. Az alapjogokra vonatkozó "közös rendelkezésekről" szóló szakaszában meghatározott hivatást betöltők, illetve szakmában dolgozók körében külön felsorolja azokat a jogokat amelyek náluk korlátozhatók (54. cikk). Így például a bírák és ügyészek esetében a vállalkozás és más gazdasági tevékenységhez való jog, a politikai pártban való részvétel joga, az államigazgatás és az egészségügy területén a sztrájkjog, a fegyveres erőknél a petíciós és gyülekezési jog a szolgálat ellátásával összefüggésben törvény útján külön is korlátozható.

Az új alkotmányok nagy hangsúlyt fektetnek az emberi jogok és szabadságok garanciáinak kiépítésére. A legnagyobb jelentőségű újdonság a korábbiakhoz képest, hogy lényegében minden rendszerváltó ország bevezette az alkotmánybíráskodást. Ezek az intézmények – a fő funkciójuknak tekinthető – normakontrollon keresztül az egész alkotmányos rendszer védelmét szolgálják. Az alaptörvények egy része (pl. a cseh, szlovák, szlovén alkotmányok) lehetővé teszi egyedi közhatalmi aktusok megtámadását is az alapjogok sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panasz formájában.

Szintén új intézményként került be egyes alkotmányokba az ombudsman, az emberi jogok védelmének parlamenti biztosa. A politikai fordulatot megelőzően csak Lengyelországban működött az "állampolgári jogok biztosa". Litvániában a "seimas ellenőrei", Romániában a "nép ügyvédje", Szlovéniában az "emberi jogok védője" látja el ezt a feladatot.

Az emberi-állampolgári jogok védelmében – a "speciális intézmények" létrehozása mellett – a legnagyobb gyakorlati jelentősége a "rendes" bírósági garanciák megteremtésének van. A szocialista alkotmányok általában "megfeleltek" erről a tényről. Persze a bírói védelem alkalmazásának egyéb

feltételei is hiányoztak, úgymint az egzakt, tételes jogi normák, közvetlen alkalmazhatóság, törvényi háttér stb.

Lényegében minden alkotmány intézkedik az emberi jogok és szabadságok bírói védelméről. A cseh, a horvát, az orosz, a szlovák és a szlovén alaptörvény külön szabályozza a *közigazgatási bíráskodás* igénybevételének lehetőségét is. A *szlovák* alkotmány megfogalmazása szerint pl. "Aki azt állítja, hogy jogait a közigazgatási szerv határozata megrövidítette, a bírósághoz fordulhat, hogy az az ilyen határozat törvényességét felülvizsgálja, hacsak a törvény nem rendelkezik másként. A bíróság jogköréből azonban nem szabad kizárni az alapvető jogokat és szabadságokat érintő határozatok felülvizsgálatát. Mindenkinnek joga van a bíróság, az egyéb állami szerv vagy közigazgatási szerv törvénytelen határozatával vagy helytelen hivatali eljárásával okozott kára megtérítéséhez". [46. cikk (2), (3)] A kárterítés mellett arra is találhatunk példát, hogy az alkotmány külön szól a *felelősség* kérdéséről is. A *horvát* alkotmány 20. cikke kimondja, hogy aki az alkotmánynak az emberi és polgári szabadságokról és jogokról szóló rendelkezéseit megszegi, ezért személy szerint felelős és felsőbb parancsra való hivatkozással sem mentheti ki magát.

Általános jelenség Közép- és Kelet-Európa alkotmányaiban, hogy az alapvető ember-állampolgári jogok *alkotmányos katalógusa* jelentősen kibővült, új jogok jelentek meg, illetve a klasszikus szabadságjogok korszerű elemekkel egészültek ki. Az alapjogok listája valamennyi alkotmány esetében *megfelel az európai értékrendnek* és a nemzetközi *normáknak*. Így például a politikai szervezkedés szabadsága, a sztrájkjog, az ellenállási jog, a felsőoktatás autonómiája a petíciós jog, a személyes adatok védelme, vagy a lelkiismereti kifogás lehetősége honvédelmi kötelezettséggel kapcsolatban ismeretlenek voltak a régi demokratikus alkotmányokban.

Néhány alkotmány *nyitottá teszi az alapjogok katalógusát*, ezzel is tágítva azok körét. A *szlovén* alaptörvény 15. szakasz (4) bekezdése kimondja, hogy a Szlovéniában érvényes jogi aktusokban szabályozott emberi jogokat vagy alapvető szabadságokat *nem lehet korlátozni* azzal a kifogással, hogy az alkotmány ezeket nem ismeri el, vagy hogy kisebb mértékben ismeri el. Az *észti* alkotmány 10. cikke szerint a vonatkozó fejezetben felsorolt jogok, szabadságok és kötelességek *nem akadályozhatnak* más jogokat, szabadságokat és kötelességeket, amelyek az alkotmány szelleméből erednek, vagy azokkal összhangban vannak, és összeegyeztethetők az emberi méltósággal és egy olyan társadalom elveivel, amely a társadalmi igazságon, demokrácián és jogen alapul.

Új elemként jelent meg a régió alkotmányaiban az élethez való joggal összefüggésben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. kiegészítő jegyzőkönyve hatására a halálbüntetés tilalma. A *cseh*, a *horvát*, a *román*, a *szlovák* és a *szlovén* alkotmány kifejezetten tiltja halálbüntetés kiszabását. Az *orosz* alkotmány értelmében [20. cikk (2)] halálbüntetést, *eltörléséig* csak szövetségi törvény, kivételes büntetési nemként állapíthat meg, különösen súlyos, élet elleni bűncselekmények büntetésére, megengedve a vádlott számára azt a jogot, hogy ügyét esküdtbíróság vizsgálja felül.

A közép-kelet európai államok és alkotmányok egyik legégetőbb problémája az állam társadalmi szerepvállalásának mértéke és módja, közelebbről a *gazdasági, szociális és kulturális jogok* kérdése. A konfliktus abból származik, hogy az alkotmányok nem akarván csalódást okozni a rendszerváltás kapcsán, meglehetősen széles körben, vagy eredeti tartalmukkal tartják fenn a társadalmi gondoskodás rendszerét, miközben ezek anyagi bázisa, a társadalmi tulajdon rendszere felszámolását tűzik ki célul. Nem mindig állapítható meg világosan, hogy melyek az *alanyi jogoknak*

minősülő, kikényszeríthető gazdasági, szociális és kulturális jogok, és melyek azok amelyek az állam teljesítőképességétől függő, "csak" az *állam céljaként*, általa preferált törekvésként megfogalmazható feladatok. A "szociális jogok paradoxona", az elmentett szociális biztonság érzése nap mint nap szüli a társadalmi feszültségeket és a gyakorlati alkotmányjogi problémákat pl. az alkotmánybíróságok számára.

A "weimari formula", miszerint a "*tulajdon kötelező*" bizonyos közfeladatok megoldásában közreműködni" és a "közjóhoz" hozzájárulni tételes formában csak néhány (pl. horvát, szlovén) alkotmányban jelenik meg eredeti tartalommal. A *szlovák* alkotmány a gazdasági, szociális és kulturális jogok terjedelmének alkotmányos rendezése kérdését azzal oldja fel, hogy ezeket csak a *végrehajtó törvények által megszabott keretek között lehet követelni*.

Nyugati szakértők is elismeréssel szólnak általában arról, hogy a közép-kelet európai alkotmányok alapjogi rendelkezései "igazi újdonsága", pozitívuma a *diszkrimináció tilalma*, illetve a *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok szabályozásában* fedezhető fel. A régió országainak különleges érzékenysége a nemzeti kérdések iránt mind történelmileg, mind napi aktualitását illetően kézenfekvő tény. Az *egyenjogúság* követelménye, a diszkrimináció tilalma mint alkotmányos alapelv vagy az alkotmányok általános részében (bulgár, jugoszláv, román) vagy az alapjogi fejezet bevezető, általános szabályai körében (horvát, román, szlovák alkotmány) kerül elhelyezésre. Kiemelést igényel, hogy az egyenjogúság nem csak általában, hanem egyes speciális dimenzióban is külön rögzítést kap az alaptörvények szövegében, úgy mint pl. kisebbségek, nemek, társadalmi szervezetek, egyházak egyenjogúsága, diszkriminációra irányuló szervezkedés és propaganda tilalma stb.

A *nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak* önálló fejezetet szemelt a *cseh* és a *szlovák* szabályozás, néhány állam pedig külön törvényekben rögzíti a legfontosabb jogosítványok körét. Ez általában a nemzeti hovatartozás kifejezésének, az anyanyelv használatának és a kultúra fejlesztésének lehetőségét foglalja magában.

AZ alkotmányok általában a jogokról és szabadságokról szóló rendelkezések után vagy önálló fejezetben (román alkotmány) foglalkoznak az *állampolgári kötelességekkel*. Ezek köre a direkt jogi kötelezettségektől (honvédelem, adófizetés) a jóhiszemű joggyakorlástól, az alkotmány és a törvények betartásán keresztül a környezetvédelem feladataig terjedhet.

Befejezésül és összefoglalásképpen had fogalmazzunk meg még egy gondolatot. Az összességében pozitív tény az új alaptörvényekről nem feledtetheti velünk, hogy voltak és lesznek *fiktív* alkotmányok, továbbá az emberi jogok és szabadságok tényleges érvényesülésének gyakorlata nagyon sokszor és sok helyen ellentmond a formális szabályozásnak. Valószínűleg sok évnek kell még eltelnie ahhoz Közép- és Kelet-Európában, hogy a polgári demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülése a társadalom természetes napi gyakorlata legyen.

CONSTITUTIONAL REGULATION OF HUMAN AND CIVIL
RIGHTS IN CENTRAL AND EASTERN-EUROPE

(Summary)

The present paper outlines the most general common characteristics and new tendencies of constitutional making on the basis of the study of the latest constitutions of Central- and Eastern Europe, that have been accepted in the nineties after changing of political system.

The idea of the object and character of constitution making is changing. The structure of constitutions has changed and the legal nature of statutes has become stronger.

The importance of basic civil rights and of constitutionality has become more highly appreciated. On the field of human rights is very strong the influence of international instruments of human rights and newest constitutions of Western Europe.

A magánjog fejlődésének útja a köztársasági Rómában

(Jogszabályalkotás)

I.

1. A modern Európa jogéletében a törvényi szabályozás (legyen az törvény vagy miniszteri rendelet) biztosítja a jogrendet. Vonatkozik ez mind a köz-, mind a magánjog területére. Ezzel ellentétes a helyzet Angliában, ahol különösen a magánjog területén az ún. bírói jog a domináló, itt ugyanis precedens-rendszer érvényesül, a bíróság esetjogi döntéseket hoz (hozott), amelyek a későbbi esetekre is irányadók.¹

A rendszerváltást követően hazánkban is megindult a törekvés a jogrendszer megreformálására, elsősorban az Európai Közösséghez való csatlakozás érdekében. A hivatalos kormányzati szervek alkotmányozásról (nem egészen találó kifejezés) beszélnek. Tekintettel arra, hogy a szerző csak magánjogi kérdésekkel foglalkozik, így a továbbiakban a magánjog szférájába tartozó problémakört tesszük vizsgálódásunk tárgyává.

2. Az Európa Parlament 1985 május 26-án kelt határozatával elrendelte, hogy az EG tagállamainak egységes magán- és kereskedelmi jogot kell alkotnia.² Egy közösségi kodifikációra nem lehet gondolni, annak ellenére, hogy egy egységesen működő gazdasági közösség elképzelhetetlen egységes szabályrendszer nélkül. Az egységes magánjogi működéshez a tagállamok magánjogának az egységesítése szükséges. Ennek egyik első lépéseként, meg kell szabadítani az angol jogot az elszigeteltség mítoszától, a közös európai tradícióval szemben.³

Legjobb alapnak kínálkozik, ehhez az egységes magánjoghoz egy visszafordulás a középkorba, az Európában érvényben lévő római jogból létrejött *ius commune*-hoz, amely bizonyos mértékben kánonjogi elemeket is tartalmazott. Ez a jog mintegy háromszáz évvel ezelőtt egész Nyugat- és Közép-Európát uralta. Egy egységes európai jogi kultúrát biztosított az itt élő népeknek. Ez a római jog sok esetben ma is élő

¹ R. Zimmermann, Das römisch – kanonische *ius commune* als Grundlage europäischer Rechtseinheit. JZ 1992/1. 15. és köv. p.; továbbá U. v. Lübtow, Die Aufgaben des römischen Prätors auf dem Gebiet der Zivilrechtsflege. Studi di A. Biscardi IV (Milano, 1984) 168. p.

² R. Knütel, Römisches Recht und deutsches Bürgerliches Recht. Veröff. Joachim Jungius – Ges. Wiss. (Göttingen, 1993) 69. és köv. p.

³ Zimmermann, i.m. 8. p.

traditio az európai jogi életben.⁴ Ezt az érvényesülő jogegységet a nemzeti államok létrejötte szüntette meg, ami azonban könnyen visszaállítható lenne. Ez egy olyan jogegységet tudna biztosítani egész Európának, amely nem idegen az egyes államok jogától (lásd: BGB, Code Civil, angol bírói jog) megfelelne bizonyos korrekciókkal a modern elvárásoknak (az *usus modernus Pandectarum*-nak egy megújított változata), az egyetemeken könnyen oktatható lenne a római jogi ismeretek alapján. Nem vitásan ezt a római jogból deriválódó *ius communet* sokkal egyszerűbben be lehetne vezetni az Európai Közösség országaiban, mint bármely más joganyagot, a nemzeti sajátosságok megtartása mellett.

Az európai magánjog struktúrájának a változásához kívánunk néhány adalékot adni, amikor felhívjuk a figyelmet a köztársasági Róma magánjogában lezajlott változásokra. Azt vizsgáljuk, meg, hogy Róma gazdasági életének legdinamikusabban fejlődő időszakában a hatalom miként oldotta meg az "alkotmányozás" kérdését, hogyan teremtette meg az akkori korhoz képest modernnek mondható magánjogot, ami azután kisebb-nagyobb mértékben a legtöbb európai állam magánjogában ma is megtalálható.

3. *Omnes populi, qui legibus et moribus reguntur*, (Gai. Inst. I. 1.) tehát minden nép, amelyet törvényekkel, vagy szokásjogi úton kormányoznak, kezdi Gaius *Institutio* könyvének a tárgyalását. A Kr. u. II. század jogászai közfelfogása szerint is a társadalmat a törvénnyel és a szokásjog alapján kormányozzák.

Úgy tűnik azonban, a magánjog területén a Kr. e. III. századtól szakítottak ezzel az elvvel, mert hisz törvényi szabályozással alig találkozunk. A *magistratus* kezében kerül át a magánjogi szabályok kialakítása.⁵ Első látásra azt gondolja az ember, hogy ezzel a jogszabályalkotás mellékvágányra került. A szabályozást átengedik a népgyűléstől a *magistratus*-nak. Azonban ez csak látszat. Az államapparátus rugalmassága éppen abban rejlett, hogy felismerte a *praetori* jogalkotásban rejlő lehetőségeket. Törvényi úton nem változtatták meg a *ius civile* szabályait, a formakonzervativizmus miatt ezt nem is lehetett volna. Egyrészt egyik oldalon áll a XII. táblás törvény a maga merev megváltoztathatatlanságával, a másik oldalon az új gazdasági kibontakozás a maga szabályozatlanságával. Az államhatalomnak két megoldás kínálkozott; az addigiaknak megfelelően a régi törvényhozás, vagy a hivatal által megvalósítandó újfajta jogrendezés. A régi út kilátástalannak tűnt. Róma az utóbbit választotta, amelynek eredményeként az ókori világ legfejlettebb árucseréjé jogát hozták létre. Nézzük meg, hogyan volt az lehetséges.

⁴ *Kntel* (i.m. 69. és köv. p.) egy találmánnyal kapcsolatban az Európai Találmányi Hivatal Panaszügyi Kamarájának a döntését ismerteti. E szerint valaki egy találmány ellen panaszt emelt, azonban a találmány változtatásának a közzétételekor arra nem reagált, ezt azonban nem lehet beleegyezésnek tekinteni. A bíróság a hallgatás beleegyezést jelent szólással szemben – utalt a D.19.2.13.11-ben található római jogi szabályra... *ubi loqui debuit* – a nyilatkozni kell elv érvényes. Vagyis a jogról való lemondást a hallgatás alapján nem lehet vélelmezni (a *iure nemo recedere praesumitur*) Egyszóval korabeli római jogi forrás alapján döntöttek egy találmányi ügyben.

⁵ *Zlinszky J.*, *Ius publicum* (Budapest, 1994) 78 és köv. A szerző részletesen foglalkozik a törvényhozás körülményeivel, annak rendjével, és közjogi jelentőségével.

II.

1. A királyok elűzése után megkezdődött a köztársaság hivatali rendszerének a kialakítása. Annak ellenére, hogy új államapparátust építettek ki, hosszú időnek kellett eltelni ahhoz, hogy a közfelfogás megváltozzon. A XII. t. törvény a korabeli szokásjogot rögzíti (Kr. e. 450). A törvényhozás nehézkes és lassú volt. Három szerv vett benne részt. A magistratus készítette elő, a népgyűlésen szavazták meg és a senatus jóváhagyásával lett érvényes. Nem a lassúságon múlt, hogy a jogfejlődés menetét nem a törvényekben szabályozták. Sokkal inkább a formákhoz való ragaszkodás volt ennek az oka.

A XII. t. törvény primitív életviszonyokat szabályozott primitív formában. Mégis ezt több évszázadon át úgy tekintették, mint egy alaptörvényt, amin változtatni nem lehet. A gazdasági élet rohamos fejlődése, különösen a győztes pun háborúk (Kr. e. 264-146) alatt megkövetelte az életviszonyok új szabályozását. A régi törvényeket fenn kellett tartani, de az élet által felvetett problémákat is meg kellett oldani. E kettősségből adódó problémát a hivatali jogképzés oldotta meg.⁶

Egy másik fontos érvként említi a hivatali (bírói) jogképzést Lübtow,⁷ amikor arra hivatkozik, hogy a jogalkotó nem láthatja előre azokat az eseteket, amit az élet produkál, így az általános norma nem illik a konkrét jogesetekre. Éppen ezért az eseteket kell jogi úton megoldani, mivel az esetekre nem lehet általános normát (törvényt) készíteni. Ezt csak esetjogi megoldás útján lehet elérni. Ez az esetjogi megoldás a praetor tevékenységében realizálódott. Ehhez azonban közel 400 esztendőre volt szükség. Ez alatt az idő alatt alakította ki a praetor a felmerülő esetek kapcsán a megoldásokat. Ezek az esetjogi megoldások adják magát a római magánjogot. Tekintettel azonban arra, hogy a praetor magát a jogesetet nem normatív formában döntötte el, hanem azt mondta meg, hogy ebben az esetben ad keresetet, a másik esetben elutasítja az igényt, így az egész jogképzés keresetjogi jellegűvé vált. A jogászok gondolkodása is keresetjogi jellegű lett.⁸

Következik ez abból a regulából, hogy a praetor ius facere non potest. Ha a praetor jogot nem alkothatott, mi mást tehetett, mint a hozzá fordulóknak – a peres eljárás irányítójaként – keresetet adott. Az más kérdés, hogy a konkrét keresetben a bíró számára megadta az alkalmazandó jogot is. Az ügy kapcsán a bírói gyakorlatban próbálták ki az adott jogi megoldásokat, amelyek azután jól beváltak, állandó formulájává váltak az új praetorok új edictum anyagának. Ez szükségszerűen odavezetett, hogy az esetjogi megoldások mellett létrejött egy normatív rendszer is, ami most már jogszabályi jellegű volt,⁹ csak az útja volt fordított. Nem előre nem látott esetekre hoztak normatív jellegű szabályt, hanem az életben, a bírói gyakorlatban jól

⁶ Pólay E., A római jogászok gondolkodásmódja (Bp., 1988) 104. és köv. p.; Lübtow, i.m. 358. és köv. p.; F. Pringsheim, Bonum et aequum. SZ 52 (1932) 88. p.

⁷ Lübtow (i.m. 367. és köv. p.) a jogszabály és a joghézag viszonyával foglalkozik. Ennek során Platon és Arisztotelész álláspontját is ismerteti a kérdésben.

⁸ Lübtow, i.m. 378. és köv. p.; A praetor keresetjogi gondolkodását illetően lásd elsősorban M. Kaser, Römische Rechtsgeschichte² (Göttingen, 1967) 46. és köv. p.; és Das römische Privatrecht I2 (München, 1971) 558. és köv. p.

⁹ Kunkel/Selb, Römisches Recht. 123. p.; W. Selb, Das prätorische Edikt: Vom rechtspolitischen Programm zur Norm. Juris professio, Festgabe für M. Kaser, Böhlau 1986. 272. p.; Pólay E., A praetor szerepe a római magánjog fejlődésében (Miskolc, 1944) 174. p.

bevált esetmegoldások váltak normává. Ez a jogszabály lényegesen jobb a hagyományos törvényi szabályozásnál.

Igaz ugyan, hogy a praetor több évszázados tevékenysége folytán mint a jogszolgáltatás irányítója esetjogi megoldások tömegét hozta létre, és így a normatív jellegű szabályok mellett hihetetlen nagy mennyiségben eseti döntés állt rendelkezésre a jogkeresőknek. Ez viszont azt is jelentette, hogy a római magánjog a közel 400 éves fejlődés alapján esetjogi törvénytár lett.¹⁰ A köztársasági, majd később a császárkori jogtudomány ezt az esetjogi megoldást fejlesztette tovább, így a jogtudomány maga is esetjogi megoldások tudománya lett.¹¹

2) Kérdés a magánjog ilyen módon történő létrehozása hogyan illeszthető bele Zlinszky által is hirdetett római jogállamiságba.¹² Pontosabban, volt-e a praetornak legitimációs alapja a jogképzésre. Láttuk, ellentétben a hivatalos praetor ius facere non potest elvvel a praetor valójában jogot alkotott.

A valójában jogképző tevékenysége a praetornak az imperiumán alapult.¹³ Az impérium ugyan körülhatárolatlan volt, lényege a korlátlan parancsadás lehetősége. Mégis azonban többek között magában foglalta a iurisdictiot is (a jogszolgáltatás irányítása, vezetése). E hivatali hatalom ősforrása maga a nép. Cum imperio est dicebatur apud antiquos, cui nominatim a populo dabatur imperium (Festus, ep. 50).

Az idézett főhatalmat maga a római nép ruházta a magistratusra (így a praetorra is). A nép jellegénél (sokaságánál) fogva az imperiumot gyakorolni nem képes, ezért azt külön szervekre (népgyűlés, senatus, magistratus) bízta. Így ezek a szervek mint a nép képviselői gyakorolták az impériumból folyó jogosultságukat. Vagyis az imperiummal felruházott praetor éppúgy jogosult lett volna elvileg a törvények meghozatalára, mint a népgyűlés. Az más kérdés, hogy a hatalmat gyakorló hivatali apparátus eddig nem ment el. Megelégedett azzal, hogy a jogszolgáltatás irányítását a praetorra bízta, ez volt a praetor hivatali kötelezettsége.¹⁴ A praetor ennek során megoldotta feladatát, a iurisdictio gyakorlása közben fejlett árucserre jogot hozott létre, ami mindenben megfelelt a kor követelményeinek, s ezzel lerakta világhírűvé vált római jog alapjait.

3. Nézzük meg – hacsak érintőlegesen is – milyen eszközökkel, illetve módszerekkel milyen elvek figyelembevételével végezte el a praetor ezt a feladatot. E feladat nehéz volt, de mégis egyszerű. Az egy évre hivatalba választott praetort mindig új váltotta fel, így az utód hivatali elődjének a tevékenységét évente revízió alá vehette, az edictum szöveget megreformálhatta, megújíthatta a jogélet igényének megfelelően.¹⁵

Selb¹⁶ kitűnő tanulmányában azt vizsgálja, hogy a politikai hatalmat kezében tartó praetor jogpolitikai céloktól vezérelve jutott el a normatív megoldáshoz. Így pl. a 25 évesnél fiatalabb (minor) érdekében tett intézkedések, vagy az infamandi causa következményei, ugyancsak ilyen vezérfonálnak fogható fel az érvényesen létrejött szerződések védelembe részesítése (pacta conventa servabo) avagy pedig annak felsorolása, hogy milyen esetekben adott a praetor keresetet.

¹⁰ Selb, Vom rechtspolitischen. 266. p.

¹¹ Pólay, A római jogászok... 112. és köv. p.

¹² uo. 77., 86., 95. p.

¹³ Låbtow, i.m. 359. p.

¹⁴ Kunkel/Selb, i.m. 11. p.; Zlinszky, i.m. 85. p.

¹⁵ Låbtow, i.m. 393. és köv. p.

¹⁶ Selb, Vom rechtspolitischen. 259. és köv. p.

Természetsszerűleg a praetori edictum szövegében a fenti csoportosítás is elkészíthető, azonban aligha képzelhető el, hogy a praetort elsősorban jogpolitikai célok vezérelték évi programjának közzétételekor. A programban ilyenek is felfedezhetők, de a praetor feladata a politikai céloktól függetlenül a jogszolgáltatás irányítása volt, ennek következtében kellett a felmerülő jogi problémák megoldását megtalálni.

Ennek során bizonyos elveket érvényre juttatott. Így pl.: a görög filozófiából átkerülő *aequitas* hatására járt el a konkrét ügyekben, ahogy a méltányosság megkívánta, úgy döntött.¹⁷ Ulpianus mondja (D.2.14.1.pr).

Huius edicti *aequitas naturalis est... tam congruum fidei humanae...*

Ezzel együtt érvényre juttatta a jogászok által megalkotott *bona fides*-t is. Az *aequitas* és a *bona fides* együttes alkalmazása alkalmas volt a szabályozatlan jogesetek eldöntésére de egyben új jogi formációk megteremtésére. Ennek hatására jött létre a Kr. e. II. század végére az összes konszensuális szerződés (úgy járt el a konkrét ügyben, ahogy a jóhiszeműség és a méltányosság megkövetelte).¹⁸

Az *aequitas* és a *bona fides* érvényre juttatásánál nem szabad megfeledkeznünk a római jogászok közreműködéséről sem az edictum szerkesztésnél. A köztársaság utolsó két századában Róma lakossága hihetetlenül felduzzadt (több mint 1 millió) két praetor képtelen lett volna a *iurisdictio*t ellátni megfelelő hivatali apparátus nélkül. Ebben az apparátusban jogilag képzett személyek is helyet kaptak. Másfelől a praetorok nagy része politikus és nem jogász volt. Edictumukat egy jogász *consilium*nak (tanácsadó testületnek) kellett összeállítania, akik a görög filozófiát éppen oly jól ismerték, mint a napi jogéletet. Ők voltak azok, akik a hivatalba lépő praetor programját elkészítették. Ami a korábbiiban jó volt, azt megtartották és kiegészítették.¹⁹ Így a jogtudomány tevékenyen részt vett a praetori jog kialakításában. A jogtudósok közreműködése nélkül elképzelhetetlen e magas szintű praetori jog kialakulása.

Ami a formákat illeti a következőket kell megjegyezni. A praetori edictumban együtt jelent meg a perjog és az anyagi jog.²⁰ Az *actio* és az *exceptio* volt a főeszköz a jogképzésben. A sokféle kereseti forma kialakításával az anyagi jog területén is sok új megoldást teremtettek meg, az anyagi jog a kereseti jogtól elválaszthatatlan lett. Az eljárásjog keretében formálódott, csiszolódott az anyagi jog.²¹ A római jogi jogképzéshez hasonlít Anglia hatályos jogának a megalkotása. Szoktuk ezt a jogot bírói jognak is hívni. Ami mindenképpen elég bizonyíték arra, hogy a római jog és az angol jog közötti közvetlen kapcsolat is kimutatható legyen.²²

A praetori jogképzés nem forradalmi úton, hanem lassan évszázadokon keresztül zajlott le. Ennek a lassú folyamatnak egy igen szép terméke a fikción alapuló

¹⁷ Lübtow, i.m. 359. p.; Kaser RPRI2 527. p.

¹⁸ A *bonae fidei iudicio* kérdéskört lásd részletesen a vonatkozó irodalommal együtt Kunkel/Honsell i.m. 220. és köv. p., 528. és köv. p., valamint Kaser, RPR I2 486. p. Pringsheim, SZ 52 (1932) 88. és köv. p. Egyébként a praetori edictumban ez *quantum iudici videbitur* szöveggel található meg. Erre vonatkozóan O. Lenel, *Das Edictum Perpetuum* 3. 173. és köv. p.

¹⁹ Lásd ezzel kapcsolatban Pólay, A római jogászok... 105. és köv. p., valamint Lübtow, i.m. 381. és köv. p.

²⁰ F. Schulz, *Prinzipien des römischen Rechts*. (München–Leipzig, 1934) 21. és köv. p.

²¹ H. Kaufmann, *Zur Geschichte des aktionenrechtlichen Denkens*. JZ 1964, 482. és köv. p.

²² Természetesen erre nézve egyéb bizonyítékok is rendelkezésünkre állnak, azonban ennek feltárása nem képezi itt feladatunkat. Lásd ezzel kapcsolatban Lübtow, i.m. 368., továbbá Zimmermann, i.m. 17. p.

utilis actiok megteremtése, ezek közül is kiemelkedő jelentőségű az actio Publiciana megkonstruálása.²³ A praetori jogképzés folyamatában utolérhetetlen precizitással választották ki azt, ami a rostán fennmaradt, ami jó, míg végül aztán Hadrianus császár rendelkezése szerint a Kr.u. II. században Salvius Julianus az egész joganyagot összeszerkesztette, s ezzel a jogképzés befejezést nyert.

4 A ius civilevel kezdetben szembenálló praetori jog az idők folyamán azzal mintegy összeolvadt. Erre utal a császárkorban élő jogász Marcianus amikor azt mondja:

ius honorarium viva vox est iuris civilis (D.1.1.8)

A praetori jog a civiljog élő szava (élő szerve, élő része). Ugyancsak a császárkorban élő jogász Papinianus a következőképpen vélekedik a praetori jogról.

Ius praetorium est, quod praetores introduxerunt adiuvandi vel supplendi vel corrigendi iuris civilis gratia propter utilitatem publicam (D.1.1.7.1)

Vagyis a praetori jog az a jog, amely közérdekből a ius civile-t kiegészítette, annak hiányosságait pótolta és a hibáit kijavította. Egyszóval modernizálta.

A praetori jog a császárkorban egyenrangúnak tekintendő más jogforrásokkal, így ez a jog nem más mint objektív jog a római jogon belül.

Gaius (Inst. 1.2) ekképpen sorolja fel a római jog forrásait: Constant autem iura populi Romani ex legibus... edictis eorum, qui ius edicendi habent...

Ezt teszi Jusztinianusz Institutio könyve is (1.2.3). Több bizonyítékra nincs szükség; a praetori jog a Birodalom élő joga volt.

Végezetül megállapíthatjuk, hogy a praetori jog a jogtudomány közreműködésével a korabeli primitív civiljog helyébe fejlett árucserajogot hozott létre, amely ma is alapját képezi Európa magánjogának, és egyben lehetőséget kínál az egyesült Európán belül bizonyos modernizálással élő jogként új szerepet betölteni.

²³ Kunkel /Selb, i.m. 528. és köv. p.; valamint Låbtow, i.m. 380. és köv. p. Részletes és alapos feldolgozást az actio Publiciana-nak lásd Benedek F., Zur Frage des diabolischen Beweises. Studi di A. Biscardi IV. (Milano, 1984) 448. és köv. p.

DER WEG DER PRIVATRECHTSENTWICKLUNG IN ROM ZUR
ZEIT DER REPUBLIK (RECHTSNOMGETUNG)

(Zusammenfassung)

Es scheint, im Privatrecht der Europäischen Gemeinschaft das *ius commune* eine entscheidende Rolle spielen zu werden. Das heißt, das bis das 18. Jahrhundert in Europa als geltendes Recht angewandte römisches Recht mehr oder weniger wieder praktisches Recht wird.

Anschließend zur Problematik der Verfassungsgebung scheint es für richtig, die pretorianische Rechtsgebung vorzuführen, die etwa 400 Jahre lang im Leben, bzw. in der richterlichen Praxis gutbewährte Regeln angenommen und solcherweise ein Fallrecht ins Leben gerufen hat, das später zu normativen Rechtsregeln verändert worden ist.

Diese Rechtsgebung – im Gegenteil zur Gesetzgebung – hat wirklich ein, zu den Bedürfnissen des Lebens anpassendes Recht auf einem höheren Niveau zustande gebracht.

Az anyagi büntetőjog és az alkotmány

Bevezetés

Az anyagi büntetőjog és az alkotmány kérdéskörét, összefüggését érintő tanulmányomban a büntetőjog szempontjából alapvető fontosságú és ugyanakkor alkotmányi rangú két alapelv vizsgálatát tűztem ki célul, továbbá két büntetési tilalom problémakörét kívánom elemezni. A két alapelv közül elsőként a nullum crimen/nulla poena sine lege elvének, majd a bűnösségen alapuló felelősség princípiumának tárgyalására kerül sor.

Az említett két büntetési tilalom köréből tanulmányomban a halálbüntetés tilalmára – összefüggésben az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányosságára – térek ki, továbbá a vagyonelkobzás büntetést tekintem át büntetőjogi és alkotmányjogi szempontból.¹

A büntetési tilalmak kapcsán mindenképpen megemlítendő a nemzetközi egyezményekben, a külföldi alkotmányokban és a magyar alaptörvényben is szereplő kínzási tilalom. Hazánk az 1988. évi 3. sz. törvényerejű rendelettel fogadta el és hirdette ki a kínzás és más megalázó, embertelen, kegyetlen büntetés, illetve bánásmód elleni ENSZ-egyezményt. Az 1990. évi LIX. törvénnyel pedig Magyarország elismerte az előbb említett ENSZ-egyezmény által létrehozott Kínzás Elleni Bizottság illetékességét a kínzás, az embertelen bánásmód vagy büntetés alkalmazására vonatkozó panaszok kivizsgálására. Az európai emberi jogi védelem rendszerét is a kínzás és az embertelen vagy lealacsonyító bánásmód vagy büntetés megakadályozására született 1987. november 26-i Európai Egyezménnyel, illetve az ez által létesített Kínzás Elleni Európai Bizottság tevékenységével egészítették ki. A magyar Alkotmány pedig az 54. §. (2) bekezdésében mondja ki, hogy "Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni ...". E témakörrel való részletesebb foglalkozás nélkül az mindenképpen leszögezhető, hogy a jövőendő új alkotmánynak is tartalmaznia kell ezt a szabályozást. Ezen alkotmányi szabálynak a tartalmi kibontása pedig a közeljövő feladata marad.

¹ Az alkotmányi hivatkozások köréből a nyugat-európai országokra vonatkozóan lásd Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai. KJK. Budapest, 1988., továbbá Kovács István - Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. KJK. Budapest, 1990. A Belga Királyság alkotmányát lásd A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után. Budapest, 1994. Az északi államokra vonatkozóan lásd Kiss Barnabás (szerk.): Észak-Európa alkotmányai. (Az Államtudományi Kutatóközpont kiadványa) Budapest, 1992. A közép-kelet-európai országok alkotmányainak magyar fordítását az Alkotmányjogi Tanszék bocsátotta rendelkezésemre.

A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről

Az alapelv fogalma és tartalmi kihatásai

A két egymáshoz kapcsolódó jogelv ismeretesen azt fejezi ki, hogy csak az a cselekmény minősülhet bűncselekménnyel, amelyet a törvény már az elkövetés előtt annak nyilvánított (nullum crimen sine lege), továbbá az elkövetővel szemben csak olyan büntetés alkalmazható, amit a törvény már az elkövetéskor előírt, illetve fenyegetett (nulla poena sine lege). Vagyis az államot terhelő kötelezettségről van szó annyiban, hogy a büntetőhatalom gyakorlásának lényegi feltételeit törvényben előre kell rögzíteni. A törvényes büntetőhatalom gyakorlása során ez az elv fokozatosan gazdagodott, s ez a törvényes büntetőjogi felelősségre vonás tartalmát bővítette úgy, hogy ma már túlmutat a törvény különös, de az általános részében megfogalmazott előírásokon is.²

Az Alkotmánybíróság 11/1992.sz., ún. elévülési határozata is foglalkozott ezzel az elvvel és kihatásaival. Értelmezésében a két jogelv a büntetőjogi legalitás elvének része. A büntetőjogi legalitás elve az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a következőket jelenti:

- a büntetendő cselekmények és azok büntetésének törvényi meghatározását,
- a bűncselekménnyé nyilvánításnak és a büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybe vettnek kell lennie,
- a bűnössé nyilvánítást csak bíróság végezheti,
- csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni és megbüntetni a bűnelkövetőt, kivéve az elbíráláskori törvény alkalmazását, egyébként pedig a visszaható hatály tilalmát.

A külföldi szakirodalomban ma is vitatott azonban, hogy a két egybekapcsolódó jogelv büntetőjogi tartalma mit takar, milyen tilalmak és követelmények vezethetők le belőle, milyen fundamentumra építhető, mi a "rációja", meddig terjed hatóköre.

Az mindenképpen megállapítható, hogy a két egybekapcsolódó jogelvnek több büntetőjogi szabály adja a tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény-fogalomnak a Btk-ban adott meghatározása, a büntetés és a szankciórendszer törvényi fogalmai, amelynek az egyén felelősségre vonása szempontjából döntőek.

A bűncselekménnyé nyilvánítás tényével a törvényhozó egyrészt behatárolja az egyéni szabadságjogokat: másrészt az állampolgárok csak akkor tudnak jogszerűen eljárni, ha megismerhető a törvényi állásfoglalás az egyes magatartások tiltott vagy megengedett voltáról. A törvényben előre meghatározott jogkövetelmények szintén az önkényes bírói ítélkezést zárják ki és garanciát tartalmaznak az elkövető számára, előre kiszámíthatóvá teszik a bűncselekmény jogkövetkezményeinek a súlyát.

Megítélésem szerint a nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvből – a történeti fejlődésre és a külföldi szakirodalomra is figyelemmel – négy büntetőjogi

² Az elvre vonatkozóan lásd Nagy Ferenc: A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről. Magyar Jog 1995. 5. sz. 257-270. p. (és az ott hivatkozott irodalmat).

tilalom, illetve követelmény vezethető le azzal, hogy az első kettő elsősorban a törvényhozót köti, míg a másik kettő a bírót:

1. A súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma, avagy az elkövetéskor hatályos törvény alkalmazásának követelménye: nullum crimen/nulla sine lege praevia.

2. A határozatlan büntető törvény és jogkövetelmény tilalma, avagy a törvényi pontos meghatározottság követelménye: nullum crimen/nulla poena sine lege certa.

3. A büntethetőséget alapító és a büntetőjogi szankciót szigorú szokásjog, illetve jogi tilalma, avagy az írott büntető törvény követelménye: nullum crimen/nulla poena sine lege scripta.

4. A büntethetőség- és szankció-megalapozó vagy szigorító analógia tilalma, avagy a bírónak az írott büntetőjogi törvényi norma szöveg szerinti értelméhez kötésének követelménye: nullum crimen/nulla poena sine lege stricta.

A két jogelvet és az említett kihatásait (a négy tilalmat, illetve követelményt) értem a büntetőjogban a törvényesség vagy a legalitás elvének szűkebb, szoros(abb) értelme alatt. Hasonlóképpen foglalt állást az 1980-ban megjelent általános részi tankönyvben pl. Békés Imre is, aki szerint a törvényesség elve a nullum crimen és a nulla poena sine lege elveinek gyűjtőfogalma.³

Egyébként már az alapelv ún. gyűjtőfogalmának megnevezése sem egyértelmű, mivel a törvényesség elve – amely megnevezés a német nyelvű jogirodalomban használatos – mellett főként a francia, illetve részben az angol nyelvű szakirodalomban a legalitás elvét szokás emlegetni, azonban az utóbbi elv nem csupán büntető anyagi jogi, hanem – a hazai szakirodalmunkban elsősorban – eljárásjogi értelmű és tartalmú. A legalitás eljárásjogi elve ugyanis kötelezettséget jelent a bűnüldöző hatóságok, elsősorban az ügyész számára a büntető igény érvényesítésére, a büntető törvények alkalmazására. Ez szintén a jogállam eszméjének velejárója, mivel szigorúan elkülöníti a jogalkalmazást a jogalkotástól és a bűnüldöző szervek hatáskörét a törvényhozó által felállított korlátok közé szorítja.

A törvényességi elv, vagy a büntetőjogi legalitás elv alapvető, illetve alkotmányos jogállami garancia, a jogbiztonság kifejeződése és biztosítója. Ez a garanciális funkció mindenekelőtt az állami és a bírói hatalom korlátozásában rejlik.

A nullum crimen/nulla poena sine lege mint alkotmányos és nemzetközileg elismert jogelv

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a nullum crimen/nulla poena sine lege alkotmányos jogelv, azaz az alkotmányban is szabályozott és így alkotmányi rangú alapelv. Ezt az alapelvet az alkotmányunk 1949. évi XX. törvény szerinti eredeti megfogalmazása nem tartalmazta, de az 1972. évi I. törvény, az alkotmány módosítása sem. Az 1989. évi XXXI. törvény 34.§-a – amely az alkotmány korábbi, XII. fejezetének a helyébe lépett az alapvető jogokról és kötelezettségekről – vezette be elsőként a magyar alkotmányba, mint "évszázados garanciális" elvet. A hatályos Alkotmányunkban az alapvető jogokról és kötelezettségekről rendelkező 57.§ (4)

³ Békés Imre - Földvári József - Gáspár Gyula - Tokaji Géza: Magyar büntetőjog általános rész. (BM Könyvkiadó) 1980. 49. p.

bekezdése fogalmazza meg: "Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény."

Európai kitekintés alapján is megállapítható, hogy alkotmányi rangú alapelv, ha részben eltérő tartalmú és jellegű alkotmányi szabályozásokkal is találkozhatunk. Csak példaképpen: az osztrák alkotmány erről az elvről kifejezetten és egyértelműen nem rendelkezik ugyan, de a 18. cikk (1) bekezdése értelmében "az egész államigazgatás (die gesamte staatliche Verwaltung", amelyen a bíraskodást, az igazságszolgáltatást is értik) csak törvények alapján gyakorolható". Az osztrákok ebből az előírásból vezetik le a nullum crimen/nulla poena sine lege elvet. Hasonlóképpen a svájciak a szövetségi alkotmány 4. cikkéből (jelesül a törvény előtti és a törvény biztosította egyenlőség elvéből) fakadónak értelmezik a törvényességi elvet, amelynek kantonális szinten és a büntetőjogi intézkedésekre vonatkozóan is érvénye van.

Az alapelv eredeti formulája, a nulla poena sine lege tükröződik pl. a belga alkotmány 14. cikkében. Részletes szabályozás található viszont ezzel összefüggésben pl. a portugál alkotmányban, amely különállóan tartalmazza az alapelv legrégebbi tartalmi kihatását: a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának a tilalmát is, sőt e körben rendelkezik az alkotmány az általánosan elismert nemzetközi jog alapelvei szerint bűncselekménynek számító elítélésről, amely nem áll ellentétben a törvényesség elvével, amennyiben a belső jog határain belül marad. A nullum crimen/nulla poena sine lege, mint két egybekapcsolódó jogelvre utalással határozza meg ezt az alapelvet pl. a görög alkotmány 7. cikke, a hollandoknál a 16. cikk, a spanyol alkotmány 25. cikke, vagy a török alkotmány 38. cikke.

A megjelölt államokon kívül az olasz alkotmány 25. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében "Mindenki csak törvény alapján büntethető és csak olyan cselekményért, amit a törvény hatálybalépése után követett el. Biztonsági intézkedéseket bárkivel szemben csak a törvény által előírt esetekben lehet alkalmazni". Németországban pedig az alaptörvény 103. cikkének (2) bekezdése rögzíti ezt az elvet.

Csaknem valamennyi alkotmányban az alapvető jogok (vagy egyszerűen jogok) és kötelességek fejezetén belül lelhetők fel – a hazai helyzethez hasonlóan – az említett szabályok, amelyek az egyénnek azt a jogát fejezik ki, hogy elítélése és büntetése törvényes legyen. Vagyis az egyes államok nem csupán törvényi formában tiltják a bűncselekménynek minősülő cselekményeket és fenyegetik azokat büntetéssel, hanem az egyénnek "ahhoz való jogáról van szó, hogy csakis törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki (sújtsák büntetéssel)" (11/1992.AB.hat.). Tehát hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak és a megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie.

A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelv nem csupán az egyes államok alkotmányában, hanem a nemzetközi dokumentumokban is megtalálható.

Így pl. az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 11. cikk 2. pontja, továbbá az 1950. november 4-én, "Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről" szóló, Rómában kelt Egyezmény (hazai kihirdetése: 1993. évi XXXI. törvény) 7. cikke tartalmazza ezt az alapelvet, továbbá az 1966. december 6-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (hazai kihirdetése: 1976. évi 8. tvr.) 15. cikke, valamint a gyermek jogairól szóló ENSZ Egyezmény is (amit hazánkban az 1991. évi LXIV. törvénnyel hirdettek ki: 40. cikk 2/a) rendelkezik

a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvéről. Az említett római egyezmény és az ENSZ Egyezségokmány a belső jog mellett a nemzetközi jogot is az alapelv keretébe vonja. Mind az európai emberjogi egyezmény 7. cikk 2. pontja, mind az egyezségokmány 25. cikk 2. pontja lehetőséget ad a visszaható hatály tilalmának feloldására olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején a "civilizált nemzetek", illetve "a nemzetek közössége" által elismert általános jogelvek alapján bűncselekménynek minősült. Vagyis ez a kivétel elvileg teszi lehetővé az általánosan elismert nemzetközi jogi bűncselekmények üldözését a részes államok által akkor is, ha azok tényállása és büntethetősége nem része a belső jognak, legalábbis az Alkotmánybíróság 53/1993. sz. határozata értelmében.

A súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma

A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelv legrégebbi, alkotmányjogilag is talán legfontosabb kihatású konzekvenciája a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma.

Általánosan elismert elv, hogy a bíróság a bűncselekmény elkövetésekor irányadó törvényt kell hogy alkalmazza, kivéve, ha az elkövetést követő új büntető törvény a bűnelkövető számára nem kedvezőbb. Vagyis ezen principium az elkövető jogi helyzetének utólagos rosszabodását tiltja. Az utólagos törvényi enyhítés viszont visszaható hatályú.

Ez a tilalom a jogállamiságból ered és a jogbiztonságot (előreláthatóságot, kiszámíthatóságot) szolgálja. A polgár általános bizalma ugyanis védelmet élvez, nevezetesen, hogy cselekményének törvényi értékelése utólagosan a hátrányára nem változhat (az egyéni szabadság védelme), de e tilalom attól a veszélytől is megóv, hogy a törvényhozó önkényes döntéseket hozzon (az államhatalom korlátozása).

A hatályos magyar Btk. 2. §-a rögzíti a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának a tilalmát. Az elv érvényesítése szempontjából pedig figyelembe kell venni a büntetőjogi felelősség, a büntethetőség és a szankciókiszabás összefüggő szabályrendszerét. Tehát mindazon körülményekre tekintettel kell lenni, amelyeket a Btk. általános és különös része tartalmaz az elbírálással összefüggésben. A Btk. 2. §-a ugyanis az "elbírálni" kifejezést használja, és így a büntethetőség teljes anyagi jogi feltételrendszere alkalmazásával "bírálandó el" az adott ügy, ideértve pl. a büntethetőséget kizáró és megszüntető okokat is. Ez a felfogás felel meg az említett törvényi rendelkezés értelmezésének, az elv lényegének és a jogállamiság követelményének.

A visszaható hatály tilalma a büntető jogkövetelményekre is irányadó, így – megítélésem szerint – a büntetőjogi intézkedésekre is. Az elv lényegéhez tartozik ugyanis az olyan szankcióktól – így az egyén jogaiba hátrányos beavatkozást jelentő vagy azzal fenyegető – intézkedésektől való védelem is, amelyek a büntetendő cselekmény elkövetése előtt nem voltak előreláthatóak, megismerhetőek. Egyébként is a büntetések és az intézkedések merev elválasztása ma már meggyőzően nem képviselhető, a nulla poena sine lege elv eredeti, szó szerinti tartalma és értelmezése ma már nem tartható fenn, hiszen az elmúlt századokban a büntetőjogi intézkedés jogintézményét nem is ismerték. A német törvényi szabályozás [Btk. 2. § (6) bek.] általában kizárja az intézkedéseket a visszaható hatály tilalma alól, ez a megoldás

azonban "jogállami hézag"-ot keletkeztetett és kritika tárgya. A legtöbb nyugati országban viszont – olykor alkotmányi szabályozás formájában is – az intézkedésekre is egyértelműen kiterjed ez az elv [így pl.: az olasz alkotmány 25. cikk (3) bek., a portugáloknál a 29. cikk (3) bek., a török alkotmány 38. cikk, továbbá az osztrák és a svájci Btk 1–1. § értelmében].

Az előbbieket leszögezését azért is fontosnak tartom, mert a hatályos magyar szabályozás néhány rendelkezése egyes intézkedésekre visszaható jellegű előírásokat tartalmaz. Így pl. a Btké 14. §-a szerint az alkoholisták kényszergyógyítására vonatkozó rendelkezéseket a Btk. hatálybalépése előtt elkövetett bűncselekmény elbírálásánál is alkalmazni kell. Hasonlóképp a Btké 15. §-a értelmében az elkövető pártfogó felügyelet alá helyezhető a Btk. hatálybalépése előtt elkövetett bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztésével egyidejűleg. Erőteljesen kétséges az ilyen jellegű hazai büntetőjogi szabályozások alkotmányszerűsége.

A visszaható erő az elkövető javára már érvényesülhet. Ennek tipikus esetét hatályos büntető törvényünk is szabályozza: "Ha a cselekmény elbíráláskor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni". Vagyis ha az elbíráláskori új törvény a büntetőjogi védelmet megvonja vagy mérsékli, a nullum crimen sine lege elve már nem gátolja azt, hogy a cselekmények elbíráláskori jelentősége érvényesüljön az adott ügy megítélésénél. Az enyhébb büntetés alkalmazásának alkotmányi előírása található meg pl.: az észt alaptörvény 23. cikk (2) bekezdésében, a horvát alkotmány 31. cikkében. (Furcsa mód a norvég alkotmány 97. §-a értelmében "Egyetlen törvénynek sem lehet visszamenőleges hatálya", vagyis e szerint az enyhébbnek sem.) Csak az elkövetéskor és az elbíráláskor hatályos büntető törvények között történhetik hazánkban az egybevetés, tehát a Btk. nem ismeri el az ún. legenyhébb büntető törvény alkalmazásának elvét. Így az elkövetést követően hatályba lépő, de az elbíráláskor már hatályát veszített törvény akkor sem alkalmazható, ha az tenné lehetővé a cselekmény legenyhébb megítélését. Több külföldi kódex [pl.: a német Btk 2. § (3) bek.], mint ahogy a Csemegi kódex 2. §-a is már lehetővé tette, illetve teszi a legenyhébb büntető törvény alkalmazását, sőt egyes országokban alkotmányjogi szabályozás garantálja ezt [mint pl.: a portugál alkotmány 29. cikk (4) bekezdése].

Összegzésként az alábbiakat kívánom leszögezni:

A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelv alkotmányi rögzítése a jövőben is elengedhetetlen.⁴

A két egybekapcsolódó jogelv egymást feltételezi és kiegészíti, így külön tartásuk indokolatlan és aggályos is lenne. Vagyis az alapelv a büntethetőség és a büntetőjogi jogkövetkezmények egész rendszerére kell, hogy vonatkozzon.

Az alapelv értelme a büntetőjogi felelősségre vonás törvényességének a biztosítása. Alkotmányos jogállami garanciát (a jogbiztonság kifejeződését és biztosítékát) jelent, amely mindenekelőtt az állami és a bírói hatalom korlátozásában rejlik.

⁴ Az Igazságügyi Minisztérium alkotmány-szabályozási koncepciója (1995. március) szerint is indokolt ezt az alapelvet az alkotmányban szabályozni, sőt azon alapvető jogok közé sorolták, amelyek az ország biztonságát fenyegető rendkívüli helyzet esetén sem függeszthetők fel.

Az alapelv elsősorban a törvényhozót és a bírót köti, de érvényesülnie kell a büntetőjogi felelősségre vonással kapcsolatos jogalkalmazás egésze tekintetében, és az alkotmányos megfogalmazása során erre is tekintettel kell lenni.

Az alapelvvel szorosan összefügg a szigorúbb büntető törvény visszaható hatályának a tilalma, amelynek – nem külön tartott – alkotmányi előírása szintén indokolt.⁵ E tilalom alkotmányi kiemelése természetesen nem jelenti azt, hogy az alapelvből fakadó további – már a korábbiakban jelzett – tilalmak, illetve követelmények megsértése ne lenne alkotmányellenes.

Mindezekre figyelemmel az alapelvre vonatkozó normaszöveg-javaslatom a következő:

Senkit nem lehet büntetőjogi felelősségre vonni (vagyis sem gyanúsítani, sem vádolni, sem bűnösnek nyilvánítani), csak ha az elkövetett cselekmény (tevékenység vagy mulasztás) miatt előzőleg törvény azt bűncselekménynek nyilvánítja, valamint senkit sem lehet olyan büntetőjogi jogkövetkezménnyel (büntetéssel, illetve intézkedéssel) sújtani, amelyet az elkövetést megelőzően törvény nem írt elő.

Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új (elbíráláskori) törvényt kell alkalmazni, egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje.

A bűnösségen alapuló felelősség elve

A bűnösségen alapuló felelősség elve alkotmányjogi alapelvként értelmezhető. Erre a következtetésre jut hazai szakirodalmunkban *Földvári József*⁶ sok más külföldi szerzővel egyetemben, jöllehet ennek az elvnek kifejezett alkotmányi szabályozásával nemigen találkozhatunk. Szinte kivételnek tekinthető az olasz alkotmány 27. cikkének (1) bekezdése, amely azt rögzíti, hogy "A büntetőjogi felelősség egyéni (személyes)." A török alkotmány 38. cikke hasonló rendelkezést tartalmaz: "A büntetőjogi felelősség személyes jellegű." Az említett külföldi alkotmányi előírások sem egyértelműen a bűnösségi elv megfogalmazásai.

Több országban a bűnösségen alapuló felelősség elvét alkotmányi rangú principiumnak tekintik ugyan, de azt más alkotmányi rendelkezésekből vezetik le. A németeknél a szövetségi alkotmánybíróság egyik korábbi döntése szerint a büntetés révén a jogsértésért az elkövetőt szemrehányás éri. Egy ilyen büntetőjogi szemrehányás pedig felróhatóságot feltételez, tehát büntetőjogi bűnösséget. Különböznél a büntetés a jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen megtorlás lenne. A cselekménynek a tettes bűnössége nélküli büntetőjogi vagy büntetőjoghoz hasonló büntetése e szerint jogállamellenes és alapjogában sérti az érintettet (BVerfGE 20 323/331). A szövetségi alkotmánybíróság egy másik döntésében azt állapította meg, hogy nulla poena sine culpa elv az alaptörvényben gyökeredzik, nevezetesen az alkotmányjogilag védett emberi méltóságban és az ember saját személyes felelősségében, amelyekre a törvényhozónak a büntetőjog kialakításánál ügyelnie és azt respektálnia kell. Ez a

⁵ Bragyova András új alkotmány-koncepciójában a jogszolgáltatással kapcsolatos alkotmányos jogok katalógusában sorolja fel a nullum crimen, nulla poena sine lege praevia elvét is. Lásd Bragyova András: Az új Alkotmány egy koncepciója. KJK. és MTA ÁJI. Budapest, 1995. 218. p.

⁶ *Földvári József: Kriminálpolitika. KJK. Budapest, 1987. 95. p.*

határozat kitér még arra, hogy a büntetőjogi bűncselekmény a mindenki számára biztosított és védett jogi tárgyak bűnös megsértése. Az igazságosság eszméjének megfelelően a büntetőjogi tényállás és a jogkövetkezmény kölcsönösen egymásra épülnek, illetve vonatkoznak. A büntetés mértéke a megsértett jogi tárgy normatív értéke és az elkövető bűnössége szerint alakul (BVerfGE 25 285).

Jescheck professzor szerint a bűnösségi elv alkotmányjogi elvként azért értelmezhető, mert a jogállamiság gondolatából következik, amely az egyén számára azt garantálja, hogy a büntetendő cselekménynek és a büntetésnek egymással igazságos viszonyban kell állnia. Továbbá a bűnösségi elv az emberi méltóságból is következik, amely azt követeli, hogy a büntetés mint szociáletikai rosszallás csak az elkövető büntetőjogi bűnössége és bűnösségének foka szerint rendelhető el.⁷

Olaszországban a bűnösségi elv – éppúgy mint Németországban – alkotmányi rangú. Az olasz alkotmány 27. cikk (1) bek. rendelkezését (a büntetőjogi felelősség személyes) ebben az értelemben értelmezik, jóllehet ez az előírás eredetileg csak a más személy tettéért való büntethetőséget kívánta kizárni. A szakirodalomban a bűnösségi elvet a modern büntetőjog tartópillérének tekintik. Ennek ellenére még mindig adódnak objektív felelősségű esetek. Csak az újabb Btk.-tervezet (12. cikk) zárja ki az objektív büntetőjogi felelősséget.

Hosszú fejlődés vezetett az olasz alkotmánybíróság 1988. március 24-i 264. sz. döntéséhez, amely – hasonlóan mint a németnél az 1952. évi szövetségi alkotmánybírósági határozat – az elkerülhetetlen jogellenességi tévedést az 5. cikk szabályozásából kivette és ezzel az elkövetőt a jövőben mentesíti a felelősség alól. Az alkotmánybíróság mindenki számára felállított azonban tájékoztatói kötelezettséget a jogrend rendelkezéseire vonatkozóan, amelynek alkotmányi alapja a 2. cikk: a társadalmi szolidaritás kötelezettsége.

A spanyol büntetőjogban a Btk. 1. cikk (2) bekezdése kifejezetten szabályozza, hogy nincs büntetés szándékosság vagy gondatlanság nélkül. Bűncselekmény is csak szándékos vagy gondatlan cselekmény lehet. Az objektív büntetőjogi felelősség tehát elvben kizárt.⁸

Hazánkban ismeretesen sem az Alkotmány, sem a Btk. nem tartalmazza a bűnösségi elv expressis verbis szabályozását. Az viszont egyöntetűen elfogadott, hogy a bűnösségen alapuló felelősség elve a büntetőjog alapvető és meghatározó jelentőségű princípiuma.

Büntetőjogi értelemben a bűnösségi elvből következik egyrészt, hogy a büntetés bűnösséget előfeltételez és, hogy aki bűnösség nélkül cselekszik, az büntetéssel nem sújtható. Tehát a bűnösségen alapuló felelősség azt fejezi ki, hogy nem büntethető az a személy, aki a törvényi tényállásban leírt magatartást ugyan kifejtette, illetve a Btk.-ban nemkívánatosnak tekintett eredményt ugyan előidézte, de erről "nem tehet". Vagyis a büntetőjogi felelősségre vonáshoz szükséges életkort még nem érte el, vagy nem beszámítható, avagy őt sem szándékosság, sem gondatlanság nem terheli. A magyar Btk. a bűnösségben ebben az összefüggésben bűncselekmény-fogalmi elemet ugyancsak lát [10. § (1) bek.]. Vagyis bűncselekmény is csak szándékos vagy – ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti – gondatlan cselekmény lehet.

⁷ Jescheck, Hans-Heinrich: Grundsätze der Kriminalpolitik in rechtsvergleichender Sicht. Kézirat. Freiburg, 1993.

⁸ Jescheck, H.-H.: i.m.

Másrészt az is következik a bűnösségi elvből, hogy a büntetékiszabás az igazságos bűnösségkiegyenlítéstől tartalmilag nem választható el. A Btk. 83. §-a szerint ugyanis a büntetést a törvényben meghatározott keretek között – egyebek mellett – úgy kell kiszabni, hogy az igazodjék a bűnösség fokához is.

A bűnösségi elv büntetőjogi értelmének és értelmezésének további részletezése, illetve taglalása helyett arra keresünk még választ, hogy ezen fundamentális princípiumnak hol van az alkotmányjogi helye. Ezzel összefüggésben alapvetően kétféle megoldás lehetséges. Az egyik szerint – amit hazánkban *Földvári József* is képvisel – alkotmányjogi alapelvről lévén szó "Kíváncos lenne magában az Alkotmányban rögzíteni azt, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás alapvető feltétele annak bizonyossága, hogy az elkövető bűnösen követte el a neki felrótt cselekményt."⁹

A másik lehetséges megoldás a bűnösségen alapuló felelősség elvét alkotmányi rangúnak tekinti ugyan, de kifejezett alkotmányi szabályozás nélkül. Vagyis más alkotmányjogi tételekből, elvekből, illetve követelményekből levezethetőnek tartja. Ezzel kapcsolatban elsősorban a jogállamiság elvével, továbbá az emberi méltóság követelményével hozható összefüggésbe a bűnösségi elv.

Megítélésem szerint mind a két említett megoldás mellett hozhatók fel meggyőző érvek. Számomra mégis az első megoldás tűnik járhatóbbnak, s indokoltabbnak. E tekintetben viszont nem találok követendőnek az olasz és a török alkotmány szabályozását, amely a büntetőjogi felelősség személyes jellegét rögzíti, ezáltal pedig kizáródik a jogi személyek büntetőjogi felelőssége. A jövőbeni alkotmányi szabályozásnak inkább azt lenne szükséges tartalmaznia, hogy a *büntetőjogi felelősség és büntetés csak bűnösen elkövetett büntető-jogellenes cselekményhez kapcsolódhat*.

A halálbüntetés tilalma

Az élethez való jog és a halálbüntetés, illetve a büntetés tilalma

A hatályos magyar Alkotmány 54. § (1) bck. rögzíti az élethez és az emberi méltósághoz való veszeleüetett emberi jogokat, amelyektől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. (Ilyen tartalmú szabályozás szerepel több korábban született nemzetközi dokumentumban is, mint pl.: az európai emberjogi Egyezmény 2. cikkében, illetve az ENSZ Egyezségokmány 6. cikkében.)

Alkotmányunk 8. §-a értelmében pedig az élethez és az emberi méltósághoz való jog, mint sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető emberi jog lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja, még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem.

A magyar Alkotmánybíróság 1990. október végén hozott határozatában úgy ítélte meg, hogy a Btk nak és a kapcsolódó hivatkozott jogszabályoknak a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek, ezért megállapította a halálbüntetés alkotmányellenességét és megsemmisítette az ide kapcsolódó jogszabályi előírásokat [23/1990. (X.31.) AB. határozat].

⁹ *Földvári József*: i.m.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jogot – amelyet a halálbüntetés alkalmazása sérti – az európai országok többségének alkotmányai kifejezetten védik. Így nem véletlen, hogy sok európai állam alkotmányában nem csupán az élethez való jog deklarálása található meg, hanem a halálbüntetés alkalmazásának a tilalma is. Az ilyen alkotmányi előírások alábbi típusaival, illetve megfogalmazásaival találkozhatunk:

- a halálbüntetés megszűnt (pl.: német alaptörvény 102. cikk, osztrák alkotmány 85. cikk: Die Todesstrafe ist abgeschafft);
- halálbüntetés nem szabható ki (pl.: holland alkotmány 114. cikk);
- halálbüntetés végrehajtására nem kerülhet sor (pl.: svéd alkotmány 4. cikk);
- tilos a halálbüntetés [pl.: román alkotmány 22. szakasz (3) bek., szlovák alkotmány 15. cikk (3) bek.];

- az adott országban nincs halálbüntetés [pl.: horvát alkotmány 21. cikk (2) bek., szlovén alkotmány 17. cikk].

- Svájcban az alkotmány 65. cikkének (1) bekezdése szerint "Politikai bűncselekmények miatt halálbüntetés kiszabása tilos". Hasonló rendelkezést tartalmaz a görög alkotmány 7. cikkének (3) bekezdése.

- Kivételes büntetesként csak háború idején alkalmazható az alkotmány rendelkezéséből következően pl.: a portugáloknál [24. cikk (2) bek.], a spanyoloknál (15. cikk), az olaszoknál [27. cikk (4) bek.].

- Sajátos és többféle értelmezés lehetőségét nyújtja a bulgár alkotmány 28. cikke, amely az élethez való jog rögzítése mellett arról rendelkezik, hogy "Az emberi élet kioltására irányuló bármely kísérlet legszigorúbb bűncselekményként büntetendő".

Tehát a külhoni ezirányú alkotmányi szabályozások alapján az állapítható meg, hogy az európai államok zömében (nyugati és keleti részről egyaránt) a halálbüntetés alkalmazásának – valamilyen körű – tilalma alaptörvényi szinten is általában rögzített kap.

Hazánkban a halálbüntetés végrehajtása utolsó alkalommal 1988. júliusában történt. Az Alkotmánybíróság pedig az 1990. évi ismert határozatában teljeskörűen kiiktatta a halálbüntetést a magyar jogrendszerből.

A magyar Országgyűlés a római emberjogi Egyezményhez csatolt nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet – köztük a halálbüntetés eltörlésére vonatkozó hatodik kiegészítő jegyzőkönyvet is – az 1993. évi XXXI. számú törvénnyel elfogadta és kihirdetésre is került. Az 1995. évi II. számú törvénnyel pedig az ENSZ Egyezségokmányának a halálbüntetés eltörlésére irányuló második fakultatív jegyzőkönyvének a kihirdetése történt meg. Vagyis hazánk ezen nemzetközi kötelezettségek elfogadásával és teljesítésével is a halálbüntetés megszüntetése, illetve annak megerősítése mellett foglalt állást. Tehát mind a jelenlegi ezirányú és várhatóan a jövőben is megmaradó hazai alkotmányi szabályozás (8. és 54. §§), mind az Alkotmánybíróság határozata, mind a halálbüntetés eltörlésére vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumok, valamint ezek magyar megerősítése és kihirdetése *arra a következtetésre indítanak, hogy mindezekkel összhangban a jövőbeni új magyar alkotmány ugyancsak rögzítse a halálbüntetés alkalmazásának teljes körű tilalmát.*¹⁰

¹⁰ Hasonlóan foglalt állást Horváth Tibor is Az élethez való jog c. tanulmányában, amelyet az MTA Állam és Jogtudományi Intézet felkérésére ez évben az alkotmányozás számára írt.

(Ilyen kifejezett alkotmányi tilalom hiányában sem kerülhetne sor egyébként a halálbüntetés visszaállítására hazánkban a közeli években, hisz egy ilyen lépés az alkotmányunkban is előírt "vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeink" felrúgását is jelentené.)¹¹

Az életfogytig tartó szabadságvesztés- büntetés alkotmányossága

A halálbüntetés eltörlésével való összefüggés miatt szükséges az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányosságának a vizsgálata is.

Hazánkban mostanáig még nem, de néhány külföldi országban az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányosságát vizsgálata tárgya volt, és különböző okokból már kétségbe is vonták, bár eddig igen kevés sikerrel.

Olaszországban a legsúlyosabb büntetési formának az olasz alkotmány 27. cikk (3) bekezdésével való összeegyeztethetőségét – amely alkotmányi rendelkezés a büntetések esetében a humanitás elvét és a nevelő célt írja elő – az alkotmánybíróság 1974. november 22-i döntésében igenlően döntötte el. A generális prevenció, a bűncselekmények megelőzése és a társadalom védelme ugyanis nem kevésbé elismert büntetési célok, mint az elítéltnak a nevelése és szándékolt visszaillesztése a társadalomba. Hivatkozott az alkotmánybíróság a feltételes szabadon bocsátás jogintézményének a szükségességére, amely az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személy számára is reményt nyújt, jöllehet e büntetési formánál a minimálisan letöltendő idő – viszonyítva a többi nyugati ország szabályozásához – az olaszoknál kirívóan magas: 26 év.

A németeknél a szövetségi alkotmánybíróság 1977. június 21-i határozatában – a gyilkosság elkövetőivel szemben – megerősítette az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányosságát, viszont az alkalmazásához meghatározott irányelvek betartását írta elő. Így a szövetségi alkotmánybíróság úgy nyilatkozott, hogy ezen legsúlyosabb büntetésnek ténylegesen az élet végéig történő végrehajtása nem teljességgel megengedhető. Az emberi méltóság tiszteletének parancsa kiváltképp a kegyetlen, embertelen és lealacsonyító büntetések alkalmazásának a tilalmát jelenti. A bűnelkövető – az alkotmányjogilag védett értékek megsértéseként – nem lehet a bűncselekmények elleni küzdelem pusztá tárgya. A legsúlyosabb büntetéseknek az emberi méltóságnak megfelelő végrehajtása viszont csak akkor biztosított, ha az elítélt elvi, de konkrét és alapjaiban is realizálható reménnyel rendelkezik szabadságának egy későbbi időpontban történő visszanyerésére. Az emberi méltóság lényegét hátrányosan érinti, ha az elítélt személyisége fejlődésének, a végrehajtás során tanúsított magatartásának a figyelmen kívül hagyásával minden reményét fel kellene adnia szabadságának visszaszerzésére.¹²

¹¹ Lásd ezzel összefüggésben Vastagh Pál igazságügyminiszterrel készített interjút: Cseke Hajnalka: A nemzetközi egyezmény felmondása következménnyel jár. Magyar Nemzet 1995. március 08. 6. p. A hazai szakirodalomban is vita tárgya a halálbüntetés megszüntetése, illetve e büntetés visszaállítása. E vitához lásd Vigh József: A halálbüntetés eltörlésének időszzerűségéről. Belügyi Szemle, 1995. 1. sz. 15-20. p., Szabó András: Időszzerű-e a "neopozitivisták" kriminológiai nézetek? Belügyi Szemle 1995. 3. sz. 92-97. p., Botos Gábor: Indokolt-e a halálbüntetés újbóli bevezetése hazánkban? Belügyi Szemle 1995. 6. sz. 72-79. p.

¹² Az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányossági vizsgálatáról lásd Nagy Ferenc: Alkotmány - szabadságelvonás - büntetés végrehajtás. In: Kovács István Emlékkönyv. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1991. 250-254. p.

Megítélésem szerint – lényegi tartalmát tekintve – hazánkban is irányadó lehet az előbb ismertetett olasz és német szövetségi alkotmánybíróági döntés. Vagyis az életfogytig tartó szabadságvesztés, mint legsúlyosabb büntetési forma alkotmányszerűsége igazából és meggyőzően nem vonható kétségbe, de az alkotmányunkban alapvető emberi jogként biztosított emberi méltóság követelményével, illetve a kegyetlen, az embertelen büntetések alkalmazásának a tilalmával ellenkezően, ha az életfogytig tartó szabadságvesztésre elítéltet – személyiségének, magatartásának alakulására tekintet nélkül – eleve kizárnák a feltételes szabadon bocsátás lehetőségéből, az ilyen elítéltet a büntető eljárás ill. a büntetés-végrehajtás pusztá tárgyként kezelnék. Nem csupán elvi, alkotmányjogi, hanem praktikus okokból is elvetendő egy ilyen megoldás, hiszen egy, a büntetés-végrehajtás kezdetétől minden remény nélküli elítélt a társai és főként a végrehajtási személyzet számára kezelhetetlen személy lenne.

A vagyonelkobzás büntetés alkotmányi tilalma?

A vagyonelkobzás szabályozásának nemzetközi és hazai alakulásáról

A vagyon elkobzását kimondó büntetés tilalmának alkotmányban történő megfogalmazása több európai ország alaptörvényében megtalálható. Így pl.: a belga alkotmány 17. cikke azt rögzíti, hogy "Vagyon elkobzását kimondó büntetést nem lehet kiszabni." A norvég alkotmány 104. §-a szerint "A földek és javak elkobzása eltöröltetik."

Ez az alkotmányi tilalom némely államban csak a teljes vagyon elkobzására vonatkozik [pl. görög: 7.cikk (3) bek., török: 38. cikk]. Jónéhány nyugat-európai ország pedig, ha alkotmányi szinten nem is tiltja a teljes vagy a részleges vagyonelkobzás büntetés alkalmazását, de a büntető kódexek nem szabályozzák, így nem teszik lehetővé az ilyen szankció kiszabását.

A vagyonelkobzástól azonban megkülönböztetendő a bűncselekménnyel szerzett vagyoni előny elvonását lehetővé tevő büntetőjogi jogkövetkezmény, amelynek kriminálpolitikai jelentősége egyre nő a nyugati országok többségében. Ilyen szankciót főként azoknál a bűncselekmény-kategóriáknál alkalmaznak, amelyeknél nagy nyereség érhető el (pl.: szervezett kábítószer-kereskedelem, illegális fegyverkereskedelem, továbbá környezetkárosítás, gazdasági bűnelkövetés területén, de olyan klasszikus deliktumoknál is, mint az orgazdaság vagy a kitartottság). Az ilyen büntetőjogi jogkövetkezmények jogi természete vitatott és gyakorlati alkalmazása általában nem számottevő ugyan, de a szervezett bűnözéssel szembeni intenzívebb és hatékonyabb fellépés érdekében a büntetőjog eszköztárából nem hiányozhatnak.¹³

Így pl. a németeknél a szervezett bűnözés elleni küzdelmet szolgáló 1992. július 15-i törvény – számos más rendelkezése mellett – két új szankciót vezetett be a Btk-ba, amivel a törvényhozó a szervezett bűnelkövetéseket a legérzékenyebb pontján, a pénzügyi oldalán igyekszik megragadni: vagyoni büntetés (Vermögensstrafe) és az ún. bővített elvonás (Erweiterter Verfall). A Btk 43a §-ába illesztett vagyoni büntetés értelmében a bíróság az életfogytig tartó vagy a két évnél hosszabb határozott tartamú

¹³ Kaiser, Günther: *Kriminologie*. 9. Aufl. Heidelberg, 1993. 606. p.

szabadságvesztés-büntetés mellett pénzösszeg fizetését rendelheti el, amelynek felső határát az elkövető vagyonának az értéke (nagysága) határolja be, amennyiben a törvény erre kifejezetten lehetőséget ad (főként a szervezett bűnözés szempontjából tipikus bűncselekmények esetében, mint pl. a kábítószer törvény szerinti egyes büntettekénél). Az, hogy az elkövető a vagyont legálisan vagy illegálisan szerezte, a büntetés elrendelésénél nem játszik szerepet, viszont az általános büntetékiszabási elvek figyelembe vételével kell e szankciót alkalmazni.

A Btk 73d §-a olyan tárgyak elvonásáról rendelkezik, amelyeket az elkövető jogellenes büntetendő cselekmények elkövetéséért vagy belőlük szerzett. Az elvonás mindkét formája (a 73. § szerinti elvonás és a 73d § szerinti bővített elvonás) a tulajdon ellen irányul és – szemben az elkobzással – nem vonatkozik a bűncselekmény elkövetésének eszközére és a bűncselekmény produktumára, hanem a büntetendő cselekményből származó bruttó bevételre.

A vagyoni büntetés németországi bevezetését mindenekelőtt a rendőri vonal szorgalmazta, míg a tudomány, az ügyvédi és más gyakorlati jogi szakemberek is erőteljes alkotmányjogi aggályaitak juttatták kifejezésre.¹⁴

Hazánkban az 1878. évi Csemegi kódex nem szabályozott ilyen mellékbüntetést. A burzsoá büntetőjogi felfogás szerint ugyanis a vagyoneklobzás a büntetőjog "közjogi" jellegével, "a magántulajdon szentségével" nem egyeztethető össze, valamint a büntetés jelentős káros vonásokat foglal magában. Nevezetesen nem személyes jellegű, mivel a hátrány nem csupán az elkövetőt, hanem annak vétlen családját is egzisztenciálisan, igen érzékenyen éri, továbbá nem jól egyéniesíthető, így aligha lehet speciálprevenatív hatása.

A 20. századi hazai jogunkban mégis megjelenik az "elavultnak, a tudományban rég elítéltnek" minősített és az 1878. évi Btk-ból is kihagyott vagyoneklobzás, mégpedig először 1915-ben a XVIII. törvénycikkkel. E törvény 2. §-a szerint a háború idején a felségsértés vagy a hűtlenség bűncselekményét elkövető személy – a cselekményéből keletkező kár, sérelem és egyéb hátrány megtérítéséért – a belföldön található vagyonával akként felelt, hogy az a bűncselekmény elkövetésével törvénynél fogva az államra szállt. Az államnak ezt az igényét – a régi hűtlenségi perek mintájára – külön perrel kellett érvényesíteni. *Finkey* Ferenc szerint ezzel a szabályozással a vagyoneklobzásban a magánjogi kártérítés és a büntetőjogi pénzbüntetés fogalma mintegy összefolyik.¹⁵ A vagyoneklobzással – lényegét és tartalmát tekintve – azonosnak volt tekinthető a vagyoni elégtétel, amely az 1920-as évek elején hozott több törvény alapján elrendelhető volt (pl.: 1920. évi XV., 1921. évi III. t.c.).

A 81/1945.(II.5.) ME. sz. rendelet 3. §-a a háborús és népellenes bűncselekmények elkövetőivel szemben írta elő a vagyoneklobzást, (amely jelenleg is elvben érvényes). Az 1950. évi II. törvény értelmében vagyoneklobzásnak akkor volt helye, ha a törvény azt külön rendelte, tehát egyes meghatározott, különösen súlyos, illetve a társadalom érdekét közvetlenül veszélyeztető bűncselekmények miatt. Az 1961. évi V. törvény alapjaiban követte a Btá. megoldását. Az 1966. évi 16. tvr. és az

¹⁴ *Eser, Albin: Neue Wege der Gewinnabschöpfung im Kampf gegen die organisierte Kriminalität? In: Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels. Heidelberg, 1993. 833-853.*

¹⁵ *Finkey Ferenc: A magyar anyagi büntetőjog jelen állapota. Budapest, 1923. 34-47. p.*

1973. évi 14. sz. tvr. a vagyonelkobzás alkalmazási feltételeinek a körét bővítette, a változás iránya pedig a mellékbüntetés kiterjesztése volt.¹⁶

A vagyonelkobzás hatályos rendelkezéseinek kritikája

Az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása értelmében a megfelelő vagyonnal rendelkező elkövetővel szemben akkor volt helye vagyonelkobzásnak, ha a Btk. különös része ezt az adott bűncselekménynél lehetővé tette, vagy ha a bűncselekményt haszonszerzés céljából követték el. E feltételek megléte esetén a törvény 62. §-a a vagyonelkobzás kötelező és mérlegeléstől függő elrendeléséről rendelkezett. A három évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetés mellett kellett, míg a végrehajtandó szabadságvesztés mellett lehetett alkalmazni ezt a mellékbüntetést.

A Btk. 1993. évi módosítása megszüntette a vagyonelkobzás alkalmazásának kötelező esetét, s csupán lehetőségként tartja meg e mellékbüntetést a végrehajtandó szabadságvesztés mellett a bűncselekményt haszonszerzés céljából elkövetőkkel szemben, feltéve, ha megfelelő vagyonnal rendelkeznek.

Ez a módosított hazai hatályos szabályozás is több szempontból aggályosnak, sőt alkotmányellenesnek is minősíthető. A vagyonkonfiskációs jellegű büntetés következtében közvetlenül száll át az egész vagyon, vagy annak bizonyos – adott esetben meghatározott pénzösszegben is kifejezhető – része az államra és lesz egészben vagy részben vagyonvesztett az elítélt. A jogtörténeti és az összehasonlító tapasztalatok azt mutatják, hogy régebben és jelenleg is az állam javára történő vagyonelkobzás a fiskális haszonszerzés és a politikai hatalmi visszaélés rendkívül nagy veszélyét teremtetten, illetve teremti meg.

A jelenlegi törvényi szabályozás tekintetében a parttalan, a korlátok nélküli büntetés-meghatározás jellegzetes esetéről van szó, vagyis a büntető kódexünk a vagyonelkobzásnak sem az alsó, sem a felső határát – mint a pénzbüntetésnél vagy a pénzmellékbüntetésnél – nem határozza meg, jöllehet a törvényesség elve, a törvényi meghatározottság követelménye, illetve a bírónak törvényhez kötése ezt követelné. Az ezzel ellentétes hazai megoldás egy jogállamban aligha képviselhető. A bíróságok tehát az ezzel kapcsolatos büntetéskiszabásuk során minden törvényi mérték és határ nélkül kell hogy ítélkezzenek. Így a döntésük ezen a ponton se nem mérhető, se nem felülvizsgálható utólag.

Alapvető követelmény továbbá, hogy egy büntetésnek megfelelő arányban kell állnia a cselekmény súlyával, az elkövetői bűnösség fokával. Egy olyan büntetés azonban, amit lényegében csupán az elkövető megfelelő vagyona és vagyonának a nagysága határol be, nem kielégítő pontosságú törvényi szabályozás. Az arányosság elvével ugyanis nem egyeztethető össze, hogy a vagyonelkobzás a haszonszerzés céljából elkövetett enyhe és súlyosabb bűncselekmény megvalósításához egyaránt kapcsolódhat.

Nem kevésbé súlyos aggályok és ellentmondások adódnak a vagyonelkobzás és a végrehajtandó szabadságvesztés kényszerű kumulációjából, hiszen a tett súlyával és a bűnösség fokával való arányosság elsősorban a főbüntetésre, vagyis a

¹⁶ Nagy Ferenc - Tokaji Géza: A magyar büntetőjog általános része. JATE-Press Szeged, 1993. 268-272. p.

szabadságvesztésre vonatkozik. A kiegészítő mellékbüntetés szerepe, funkciója itt vitatható lehet, mivel a vagyonekobzás az érintett elkövető gazdasági egzisztenciáját akár totálisan is megsemmisítheti, így aránytalan szankcióként érvényesül(het).¹⁷

Továbbá hatályos jogunk szerint a vagyonekobzás végrehajtandó szabadságvesztés mellett szabható ki, vagyis egy naptól életfogytig tartó büntetésig terjedhet az alkalmazható főbüntetés tartama. Ez azt is jelenti, hogy a bíróság igen rövid (akár pár napos) szabadságvesztés mellett akár a teljes vagyon elkobzását is elrendelheti. Ilyen és ehhez hasonló esetekben pedig eleve aránytalan jogkövetkezmény sújtaná az elítéltet.

Az életfogytiglani szabadságvesztés mellett vagyonekobzás, mint lehetséges kumuláció, már elvi, de praktikus megfontolásból is elvetendő. Az ilyen elítélt a vagyonát gyakorlatilag alig, vagy nem számottevő mértékben tudja a maga számára és hasznára élvezni, hasznosítani. Külön gondot okozó tényező, hogy a vagyon legális vagy illegális megszerzésének a vagyonekobzás elrendelésénél nincs jelentősége, vagyis a legálisan szerzett vagyon, illetve vagyonrész elvonása is lehetséges. Így az ilyen, legálisan szerzett vagyon, illetve vagyontárgyak elkobzása esetében, amelyek az elkövetett bűncselekménnyel nem állnak összefüggésben, a bűnösségi elvvel ellentétes az alkalmazás és csak az általános visszatartás lehet a büntetéskiszabás célja, alapja. Alkotmányunk biztosítja a tulajdonhoz való jogot, de aki a vagyonát bűnösen, nem legálisan szerzi, az méltatlanná válik az ezirányú alkotmányjogi védelemre. A méltatlanná válás gondolata azonban csak akkor igazolja a vagyonba történő beavatkozást, ha a szankcióval érintett vagyontárgyakat az elkövető bűncselekmények elkövetésére használta fel, erre alkalmazta, bűnelkövetés révén szerezte, avagy e tárgyak a közösségre komoly veszélyt jelentenek. Vagyis mindenképpen az a kívánatos, hogy visszaélés miatt, méltatlanná válás okán speciális összefüggés legyen az elkövetett bűncselekmény és az elvonandó vagyon között.

Összegző következtetésként az fogalmazható meg, hogy a vagyonekobzás büntetésének alkotmányi tilalma, ha nem is feltétlenül kell, hogy szerepeljen leendő alaptörvényünkben, de ez a büntetőjogi jogkövetkezmény mindenképpen felülvizsgálatra szorul, és a jövőben a vagyonekobzás helyett a bűncselekménnyel szerzett vagyoni előny elvonásának Btk-beli szabályozása lenne kívánatos.

¹⁷ A Btk 38. § (3) bek. értelmében a vagyonekobzás kiszabható önállóan, főbüntetés kiszabása nélkül, illetve helyett is, bár ennek gyakorlati előfordulása igen ritka. Vö. Berkes György (szerk.): Magyar Büntetőjog (Kommentár a gyakorlat számára) Budapest, 1995. (Hvgorac) 123. p.

DAS MATERIELLE STRAFRECHT UND DIE VERFASSUNG

(Zusammenfassung)

Der Autor dieser Abhandlung befasst sich mit der verfassungsrechtlichen Untersuchung mehrerer strafrechtlicher Grundsätze und mit Verboten bestimmter Strafen. Unter den Prinzipien behandelt der Verfasser das Verhältnis einerseits des Gesetzlichkeitsprinzips, andererseits des Schuldprinzips und der Verfassung. Die in diesem Beitrag dargestellten verfassungsrechtlichen Verboten beziehen sich auf die Todesstrafe (bzw. auf die lebenslange Freiheitsstrafe), weiterhin auf die Vermögensentziehung.

1. Das *nullum crimen/nulla poena sine lege* Prinzip hat in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen internationale und allgemeine Anerkennung erfahren. Die geltende ungarische Verfassung enthält dieses Prinzip auch. Im Sinne des Grundsatzes muss die Strafbarkeit und die Deliktsfolge vor der Begehung der Tat gesetzlich bestimmt sein. Aus dem Prinzip werden traditionell die folgenden, eng miteinander zusammenhängenden vier Rechtssätze hergeleitet: a/ das Rückwirkungsverbot, b/ das Bestimmtheitsgebot, c/ das Verbot des strafbegründenden oder strafschärfenden Gewohnheitsrechts, d/ das Verbot strafbegründender und strafschärfender Analogie. Das *nullum crimen/nulla poena sine lege* Prinzip und die vier Auswirkungen zusammen kann man unter dem Gesetzlichkeitsprinzip verstehen.

Die verfassungsrechtliche Bestimmung des *nullum crimen/nulla poena sine lege* Prinzips sollte in der Zukunft auch beibehalten werden. Eine Regelung des Rückwirkungsverbots als der ältesten fundamentalen Konsequenz des Grundsatzes wäre in der zukünftigen Verfassung wünschenswert.

2. Im Recht mehrerer Länder wird das *Schuldprinzip* als verfassungsrechtlicher Grundsatz verstanden. Die Begründung folgt im allgemeinen einmal aus dem Rechtsstaatsgedanken, zum anderen aus der Menschenwürde. Die ausdrückliche Regelung des Prinzips liegt in einer Verfassung aber weltweit selten vor.

Aus dem Schuldprinzip ergibt sich einmal, dass Schuld eine notwendige Voraussetzung der Strafe und damit ein Verbrechenmerkmal ist. Zum anderen folgt aus dem Grundsatz, dass Schuld ein Faktor – unter anderem – bei der Strafzumessung ist.

Die geltende ungarische Verfassung bestimmt nicht das Schuldprinzip. Eine verfassungsrechtliche Regelung des Schuldprinzips wäre aber wünschenswert in der Zukunft in folgender Form: Die strafrechtliche Verantwortlichkeit und Strafe kann nur an eine schuldhaft begangene rechtswidrige Tat anknüpfen.

3. Dem ungarischen Verfassungsgericht nach verstößt die *Todesstrafe* gegen Bestimmungen der Verfassung und deswegen kann sie als verfassungswidrig betrachtet werden [23/1990. (X.31.) AB].

In den Verfassungen der Mehrheit der europäischen Länder wird das Verbot der Todesstrafe verankert. Ungarn hat mehrere internationalen Verpflichtungen auf die

Abschaffung dieser Strafe übernommen und ratifiziert. In der Zukunft sollte nicht bloss das Recht auf Leben, sondern das Verbot der Todesstrafe in der ungarischen Verfassung geregelt werden.

Seit der verfassungsgerichtlichen Entscheidung ist die lebenslange Freiheitsstrafe die schwerste Strafe in Ungarn. Diese Strafe kann als ein verfassungskonformes Rechtsinstitut betrachtet werden, aber es gehört zu den Voraussetzungen eines menschenwürdigen Strafvollzugs, dass dem zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten grundsätzlich eine – im Strafgesetz festgesetzte – Chance verbleibt, je wieder der Freiheit teilhaftig zu werden.

4. Eine besonders umstrittene Nebenstrafe stellt die *Vermögenseinziehung* dar. Das geltende ungarische StGB sieht für die Vermögenseinziehung mehrere Voraussetzungen vor. Als allgemeine Voraussetzung gilt, dass der Verurteilte ein ausreichendes Vermögen besitzt. Weitere Voraussetzung für eine Vermögenseinziehung ist die Begehung der Straftat aus Gewinnsucht. Sofern die genannten Voraussetzungen vorliegen, liegt die Anordnung dieser Nebenstrafe bei Verhängung einer unbedingten Freiheitsstrafe im Ermessen des Gerichts.

Diese Regelung ist – nach der Meinung des Verfassers – verfassungswidrig, da sie gegen das Schuldprinzip, das Gesetzlichkeitsprinzip und die Eigentumsgarantie verstösst. Die mangelnde Abstufbarkeit der Vermögenseinziehung tangiert das Schuldprinzip. Eine Strafe, die lediglich durch die Höhe des Vermögens des Täters begrenzt wird, lässt sich nicht hinreichend genau abstufen und trifft schwerere und leichtere Taten. Kaum weniger schwerwiegende Bedenken ergeben sich aus der zwingenden Kumulation von Vermögenseinziehung und unbedingter Freiheitsstrafe. Bedenklich erscheint in diesem Zusammenhang überdies die Unbestimmtheit der Strafandrohung dieser Nebenstrafe, StGB nennt weder Ober- noch Untergrenzen bei der zu verhängenden Vermögenseinziehung. Die Entscheidung der Gerichte ist in diesem Punkt weder messbar noch nachprüfbar. Die verfassungs- und strafrechtliche Überprüfung der ungarischen Regelung der Vermögenseinziehung bleibt die Aufgabe der nahen Zukunft.

Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányaiban

I. Jogállam a kommunizmus után?

Az 1989–90-ben Közép- és Kelet-Európában lezajlott változások legáltalánosabban úgy jellemezhetők, hogy ezek az országok az autoritáriánus vagy diktatórikus berendezkedéstől a jogállam felé fordultak. De mit is jelent ez az általános kijelentés? Először néhány általános megjegyzéssel és megfontolással közelítek a kérdéshez, majd gyakorlatibb szempontból megvizsgálom a közép- és kelet-európai demokráciák alkotmányainak hagyományos elemeit. Itt az a fő kérdés, hogy miként változtak meg az alkotmányosság hagyományos keretei (pl. az államszervezet, a kormányforma, alapjogok stb.) az átmenet során?

Elemzésem szélesebb, mint a hagyományos alkotmányjogi megközelítés, amennyiben a politológiai nézőpontot is érvényesíti.

Csak azoknak az alkotmányoknak van közülük az alkotmányossághoz és a jogállamisághoz, melyek normatív és előíró jellegűek, jogilag kikényszeríthetők, tartalmazznak olyan alkotmányos eszközöket, mint a jogok katalógusa, a kormányzat jog alá rendelése, hatalommegosztás, független bíróság. Az alkotmány önmagában – szűk értelemben – nem több a társadalom hatalmi viszonyainak és a kormányzati funkcióknak intézményes elrendezésénél. Finer klasszikus meghatározása szerint: "Az alkotmányok olyan szabálykódexek, melyek a funkciók, a hatalom és a kötelességek elosztását kívánják megvalósítani különböző kormányzati intézmények és tisztségviselők között, és meghatározni ezek és a közösség viszonyát."¹ Az alkotmányosság viszont jóval több a hatalmi viszonyok intézményes elrendezésénél. Az Emberi és Polgári Jogok francia nyilatkozatának ünnepélyes megfogalmazása szerint "annak a társadalomnak, ahol a jogokat nem biztosítják, vagy ahol a nincs hatalommegosztás, nincs alkotmánya", ma is érvényes. És ez többek közt magába foglalja azt az elméletet, hogy a többséget korlátozni kell az egyéni jogok védelme érdekében.²

Az elmúlt évtizedek úgynevezett szocialista alkotmányai egyáltalán nem feleltek meg ezeknek a követelményeknek.³ Mára a közép-kelet-európai országok új alkotmányos rendszereket állítottak föl, és többé-kevésbé készek a nyugati alkotmányos

¹ Finer, S.E., *Five Constitutions*. New York: Penguin, 1979. 15.

² Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth, 1977. 142.

³ Finer, 77.

modellek elfogadására. Együttal visszatérnek a jogállamiság és a hatalommegosztás klasszikus eszményeihez is.

1. A jogállamiság változó eszménye

Mielőtt közelebbről megvizsgálánk a közép- és kelet-európai országokban végbement demokratikus változásokat, figyelmeztetnünk kell arra, hogy magának az alkotmányosságnak a klasszikus vonásai számos alapvető változáson mentek keresztül a nyugati demokráciákban is. Az egyik ilyen módosulás a hatalommegosztás rendszerében következett be az alkotmánybíráskodás megnövekedett szerepének köszönhetően. A huszadik század végén félrevezető lenne a hatalommegosztásról abban a keretben gondolkodni, amelyben Locke, Montesquieu vagy Benjamin Constant tették.

A modern társadalomelméletek a modern, nyugati típusú társadalmak egyik vonásaként a jogrendszer autonómiáját hangsúlyozzák. Általában a jogrendszer önállóságát elválaszthatatlannak tartják a jogállamiságtól. Természetesen lényeges történelmi eltérések állnak fenn a *Rule of Law* angol koncepciója, az alkotmányosság (*constitutionalism*) amerikai modellje, és a *Rechtsstaat* német fogalma között. A II. világháború után ezeket az eltéréseket némileg egységesítette a nyugati demokráciák általános mintája, s ezt követnék napjainkban a volt kommunista országok is. A jogállamiság fő vonásait – különös tekintettel a jog autonómiájának kérdésére – a következőkben foglalhatjuk össze:

1. a jogrendszer autonómiája: a jog és a politika elválasztása;
2. hatalommegosztás: a törvényhozó, a végrehajtó, és a bírói hatalom megkülönböztetése;
3. a jogi normák általánossága: az elvont, általános szabályok mindenkire egyformán vonatkoznak;
4. a formális és eljárási igazságosság érvényesülése;
5. az egyéni jogok jogi védelme.

Itt és most azt szeretném aláhúzni, hogy a fejlett nyugati – lényegében jóléti – társadalmak, épp e jóléti jellegüknél fogva, jelentősen módosították a jogrendszereket. Azon kortársi társadalom- és jogelméletek közül, melyek a modern társadalmak fejlődését próbálják magyarázni, csak egyet emelek ki. Jürgen Habermas bírálja a német szociális és demokratikus jogállamot (*sozialer und demokratischer Rechtsstaat*), mert a jogi szféra terjeszkedése párhuzamosan erősödik a jóléti állam politikai beavatkozásának növekedésével. Az állam új intézményeket hoz létre a társadalmi integráció erősítésére, de ezek az intézmények nem a "megértés", hanem a pénz és hatalom eszközével dolgoznak, mely dezintegráló eredményekhez vezet. A jóléti állam e kettősségére jó példaként szolgál a család vagy az iskolai nevelés, aholis a jogvédelem kiterjesztése és a jogok érvényesítése a bürokratikus és a bírói beavatkozáshoz vezetnek. Ez összefügg "az életvilág gyarmatosításának" Habermas által problematizált általános tendenciájával. Ez a jogrendszeren belül a jog formális racionalitásának válságához vezet, és a formális jog materializálásához (*Materialisierung des Formalrechts*). A jog materiális racionalitása a jóléti állam

eszköze, amit a partikularitás terjedése, a normák instrumentális értelmezése, és a korábban autonóm társadalmi folyamatok jogivá alakítása jelez.⁴

Ami az új demokráciák alkotmányozási folyamata számára ebből elsősorban fontos és tanulságos lehet, az az, hogy az alapértékek tekintetében valamilyen társadalmi konszenzusra kell jutni, mert ez elengedhetetlen a társadalmi integrációhoz. A társadalom által osztott alapértékeket illető konszenzus követelményét Parsons fogalmazta meg (noha a problémát már Durkheim felvetette). Parsons szerint a normatív struktúrák hierarchiája a következőkből áll:

1. egyéni szerepek,
2. kollektívák,
3. társadalmi normák (köztük a jog),
4. értékek ("a kívánatos társadalomról a tagok által közösen vallott elképzelések").⁵

Egyfelől ez azt jelenti, hogy a normák a társadalom által vallott közös értékek speciális alkalmazásai, másfelől a jogot a társadalom értékei határozzák meg. A jog ideális működése feltételezi az alapvető értékeket illetően kialakított társadalmi egyetértést, és ez vonatkozik a jog erőszak-alkalmazó mechanizmusaira is.

Mélyebb filozófiai szempont alapján is igazolható a közös alapértékek fontossága. Michael Oakeshott hívja föl a figyelmet arra, hogy azoknak a társadalmaknak, azoknak a "társulási módoknak", ahol csak "Cél, Terv, Politika és Hatalom létezik, semmi közük a jogállamisághoz".⁶ A jogállamiság erkölcsi társulást kíván, "az emberi lények kapcsolatának olyan megfogalmazását, melyben bizonyos feltételek kölcsönös felismerése nemcsak kijelöli a magatartásokban az erkölcsi jót és a rosszat, de kötelezettségeket is előír... Ezek a feltételek nem eszközjellegűek, és nincs is önálló tartalmi céljuk."⁷

2. Összetett kihívások a posztkommunista államok előtt

A társadalomelméletnek különböző stratégiákat kell kidolgoznia, hogy megkönnyítse a volt szocialista országoknak a jogállamiságba való átmenetét. A térség országainak a következő nehézségekkel kell egyidejűleg szembenézniük.

1. Az első feladat a jogállamiság elvének megvalósításával kapcsolatos. Ez a nyugati országokban többnyire fokozatos és szerves fejlődéssel alakult ki. A posztkommunista országokban, épp ellenkezőleg, a jogállamiság kiépítése gyors és hirtelen váltással és a bürokratikus szocializmussal történő szakítás révén ment végbe, vagyis eltöröltek egy legalább negyven éve meggyökeresedett rendszert.

2. Másodsorban szembe kell nézni azokkal a nehézségekkel, amelyek általában jelentkeznak a komplex modern társadalmakban, így például környezetvédelmi, technológiai és információs problémák, a szabályozási válság, stb.

3. A térség országai számára a piacgazdaságra való átmenet sokkal nagyobb nehézségeket jelent, és kevésbé valószínűsíthető meg minták alapján, mint az alkotmányos demokráciára való áttérés, és ennek a folyamatnak a társadalmi ára igen magas.

⁴ Habermas, Jürgen, *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp, 1981. 530-541.

⁵ Parsons, Talcott, *Sociological Theory and Modern Society*. New York: Free Press, 1967. 3-24.

⁶ Oakeshott, Michael, *On History and Other Essays*. Oxford: Basil Blackwell, 1983. 125.

⁷ Oakeshott, 132.

4. A szabadságukat visszanyert országok rengeteg energiát szenteltek, és többnyire hiábavalóan, a múlttal való elszámolásra: az előző rendszerben elszenvedett vagyoni és egyéb sérelmek kárpótlására, a titkosügynökök és a politikai bűnöket elkövetett személyek azonosítására. Ezek nem segítették elő a polgárok múlttal való megbékélését, hanem éles vitákat és nézeteltéréseket váltottak ki.

5. A térség egyes országai még az új állam alakításának gondjával is szembekerültek (a volt-Szovjetunió, Jugoszlávia, Csehszlovákia).⁸

Vagyis ezek az országok nem tehetnek mást, mint egyidejűleg intézményesíteni a jogállamiságot és válaszolni a modern társadalmak szabályozási válságára, és valamiképp megbirkózni a többi nehézséggel is.

A kommunizmus bukásának egyik lényeges sajátossága volt az autoritárius jogrendszernek demokratikussal történő felváltása. A közép-kelet-európai rendszerváltásban a "demokratikus jogrendszer" fogalma alatt a következőt érthetjük:

- formális (intézményi-eljárási) szempontból a jogállamiság és az *alkotmányosság* követelményeinek teljesítése;
- alapvető *demokratikus* értékek (mint a szabadság és egyenlőség) tartalmi megvalósítása.

A jognak az erőszak fölötti győzelme Közép-Kelet-Európában ma részben tény, részben megvalósítandó eszmény, mely magában foglalja a következőket:

- az emberi jogoknak jogi eszközökkel történő védelme,
- a kormányzat és általában a politikai élet jog általi korlátozása,
- az erőszak kizárása a politikai életből,
- a politikai folyamatok jog általi szabályozása,
- a visszaható hatályú szabályok alkalmazásának tilalma.

Fenti ideálok ellenére az alkotmányosságot súlyosan fenyegető veszélyek folyamatosan jelen vannak a régióban. A kommunizmus bukása után egyhangúlag csendült föl a jogállamiság dala, és minden ország jogállamnak hitte és hirdette magát. De a jogállamiság több mint retorika, intézményi és jogi garanciákra épül, és a nyugati demokráciákban tiszteletben tartott normáknak kell megfelelnie. Az alkotmányosságot leginkább veszélyeztető jelenségek a nemzetiségi és etnikai viszályok, melyek a volt Szovjetunió és Jugoszlávia egyes utódállamaiban fegyveres konfliktusokhoz, véres háborúkhoz vezettek. De nem becsülhetők le másféle veszélyek sem.

II. Az alkotmányok hagyományos elemei

A közép-kelet-európai régió alkotmányos dokumentumai különféle kérdéseket szabályoznak, de szükségszerűen foglalkoznak – sőt még "fiktív" szocialista formájukban is foglalkoztak – a következőkkel:

- Az állam jellegének meghatározása (szuverenitás, köztársasági forma, függetlenség, jogállamiság, stb.). E téren a rendszerváltás után radikális változások következtek be.

- Az állam szerkezete és működése. A törvényhozás, a kormány, az igazságszolgáltatás, és más állami szervek szabályozását a szocialista alkotmányok is

⁸ A három utóbbi nehézséget említi Jon Elster, "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea", Public Administration 1993 (vol. 71), 170.

tartalmazták. Megvizsgálható, hogy ezen rendelkezések tartalma miként változott meg az új vagy módosított alkotmányokban.

– A szocialista alkotmányok az állampolgári jogok hosszú listáját tartalmazták, és formálisan biztosították őket, de a valóságban alig vagy egyáltalán nem számítottak, és a jogalkotás rendre megfaragta a deklarált jogokat. Itt ismét csak tartalmi változás következett be a rendszerváltás után. Az emberi jogok védelmének speciális biztosítékai nem léteztek a szocialista alkotmányokban, ezért azokat itt nem tárgyalom. (Csak Jugoszláviában és tagállamaiban működtek korlátozott hatáskörű alkotmánybíróságok a hatvanas évek óta, és Lengyelországban állítottak fel hasonló Alkotmánybíróságot 1982-ben.)

1. A hatalmi ágak

A marxizmus-leninizmus elméletileg tagadta a hatalommegosztást, és a szocialista alkotmányok gyakorlatilag megvalósították a központosított és egységes hatalmi szerkezetet, amelyben az alkotmányos díszlet csak a kommunista párt korlátlan uralmát szolgálta. Ezek az alkotmányok a parlamentnek óriási hatalmat adtak, de két tényező jól mutatta e rendszer autoritáriánus jellegét: először is, a választások nem voltak szabadok, és tiltották politikai pártok alakítását; másodsor, a parlament széles jogkörét, beleértve a törvényhozást is, nem maga a parlament gyakorolta, hanem átruházták a helyettesítő testületre. Ezek az elnökségek, elnöki tanácsok vagy államtanácsok helyettesítették a választott testületeket, és végrehajtó hatalmat is gyakoroltak (törvények végrehajtása, nemzetközi kapcsolatok, kinevezések stb.).⁹ Ezek a testületek szimbolikusan is koncentrálták a végrehajtó hatalom, az államfő és a törvényhozás hatáskörét.

A rendszerváltás eltörölte mindezeket a szervezeteket mint a központosított és egységes hatalom szimbólumait. Két alapvető változás állt be e téren. A politikai rendszer plurálissá és demokratikussá alakult át, ahol szabadon alakíthatók politikai pártok, a választások szabadok; az alkotmányos elrendezés ennek megfelelően megvalósítja a hatalommegosztás és a hatalmi ellensúlyok elvét. Egyes új alkotmányok kifejezetten kijelentik, hogy az államszervezet a hatalommegosztásra épül; mások az elvet külön említés nélkül alkalmazzák. Az Orosz Föderáció Alkotmányának 11. szakasza kinyilatkoztatja, hogy az Orosz Föderációban az államhatalmat az elnök, a szövetségi gyűlés, a kormány, és a bíróságok gyakorolják. A cseh alkotmány 2. szakasza szerint az államhatalmat a törvényhozó, végrehajtó és bírói testületek gyakorolják. A többi alkotmány nem ilyen kifejezett. A magyar alkotmány nem deklarálja a hatalommegosztás elvét, de a hatalmi ágakra vonatkozó szabályok megvalósítják azt. A szlovák, a lengyel, a román alkotmányok szintén mellőzik a hatalommegosztás elvének kinyilvánítását. Az alkotmányos gyakorlat fogja bebizonyítani, hogy az új és módosított alkotmányok alapján miként működik a hatalommegosztás elve. Néhány előzetes kérdés.

1. Van-e a posztkommunista államokban a hatalommegosztásnak koherens elmélete?

⁹ Sergio Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa Centro-Orientale*. Bologna, Il Mulino, 1993. 84-86.

2. Mért kerül el az alkotmányok többsége a hatalommegosztás elvének kinyilvánítását?

3. A hatalmi ágak hatáskörét szabályozó normák feloldották-e a kommunizmustól örökölt központosított hatalmi rendszert? Kellő biztosítékokat nyújtanak-e az egyes hatalmi ágak függetlenségére, vagy csak deklaráció szintjén maradnak (például a bírói függetlenség esetében)?

4. Tekintettel vannak-e az új alkotmányok arra, hogy a huszadik század végén a hatalommegosztás jelentése és tartalma alapvetően megváltozott?

Hipotézisként azt fogalmaznám meg, hogy a hatalommegosztásról idejétmúlt és a kontinentális európai politikai rendszerekben ritkán vagy sosem megvalósult eszmék forognak az új demokráciákban.¹⁰

Az új alkotmányok másik különös sajátossága az a bizonytalanság, ami az egyes hatalmi ágak tényleges felépítése körül uralkodik. A legtöbb alkotmányban a hatalmi ágak majd mindegyike – sokszor ésszerű indok nélkül – megkettőződött: a törvényhozás a kétkamarás rendszer révén, a végrehajtó hatalom megoszlik a kormány és az elnök között, a bírói hatalom pedig a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság között.

Különösen kétes filozófiára épül a kétkamarás rendszer. A második kamarák különböző szerepet játszhatnak.

a) Néha csak az első kamara pusztá megkettőződését jelentik. A Cseh Köztársaság Alkotmánya rendelkezik a Szenátusról (a gyakorlatban még nem került megválasztásra), amelynek tagjait többségi elv alapján választják, szemben az alsóházban érvényesülő arányossággal. A Szenátus megvitathatja a törvénytervezeteket, és vissza is küldheti a képviselőháznak. Ebben az esetben abszolút többséggel erősítheti meg az alsóház a törvényt. A második kamara szerepe nem több a törvényhozás lelassításánál. Hasonló a román államszervezet is. Lengyelországban a Szenátus tartalmi jogosítványokkal rendelkezik, de alapfeladata ott is a törvényhozási eljárás ellenőrzése. A Szejm kétharmados többséggel bírálhatja felül a Szenátus vétőjét.

b) Föderális államok esetében a második kamaráknak a szövetségi szerkezetből fakadó önálló szerepük van. Az Orosz Föderációban a második kamara léte magától értetődő és logikus. A Szövetségi Tanács az Orosz Föderációt alkotó egységek két-két képviselőjéből áll (95. §). Hatásköre (102. §) is sajátos, például a föderáción belüli határmódosítások, az elnök elleni eljárás, kinevezések, stb.

c) Korporatív jellegű második kamarák. A szlovén Nemzeti Tanács tagjai a munkaadók, a munkavállalók, földművesek, kisiparosok, szabadfoglalkozásúak, non-profit szervezetek és a helyi érdekek képviselőiből állnak.

Az új demokráciák kétkamarás megoldásainak értékelése azt mutatja, hogy különféle megoldásokat választottak, és igazán csak a föderációknak van szükségük a második kamarára. Egyébként az érdekek hangsúlyosabb képviseletét szolgálják, mint a korporatív megoldásnál, vagy a törvényhozási munka minőségét, ha nem is hatékonyságát törekszenek javítani. Ez utóbbi esetekben kétkem, hogy valóban fontosak lennének a második kamarák.

¹⁰ Erre világít rá Sajó András is, *Az önkorlátozó hatalom*, Budapest, KJK-MTA ÁJI, 1995, 103-144.

2. Parlamentek

A szocialista ideológia és alkotmányjog a parlamentet tartotta az állam legfőbb szervének, mely a hatalom monopóliumával rendelkezett. A parlament szupremáciájának elve természetesen csak az államszervezetben érvényesült, és nem érintette a kommunista párt vezető szerepét. Egyébiránt a szocialista államszervezet a hatalom oszthatatlanságának és egységének elvére épült, ami leginkább a hatalom "osztályjellegében" fejeződött ki. Az elv a legfőbb képviseleti szerv felsőbbségében öltött testet, mely hatalmát minden alkotmányos korlát nélkül gyakorolhatta.

Természetesen ez a szerv is a marxista-leninista párt vezető szerepének szolgálatára volt hivatott, amit néhány alkotmány kifejezetten hirdetett. A hatalom egysége mellett a szocialista államszervezet másik alapelve a népszuverenitás volt. Mindkét elv a parlament szupremáciáját támasztotta alá, mely egyszerre volt az államhatalom és a népképviselő legfőbb testülete. Mindezen elméleti tételeket az alkotmány szövege kivitelezte a gyakorlatban.

A rendszerváltás során a parlamentek gyökeres változáson mentek keresztül. Mindenekelőtt a politikai rendszer immár nem az egyetlen párt korlátlan hatalmát szolgálja, hanem plurális többpártrendszerre alakult át, annak minden következményével együtt. Azután a rendszer a hatalommegosztás elvére épül. A magyar Alkotmány módosítása példázza ezt. Az eredetileg 1949-ben elfogadott szöveg szerint az országgyűlés gyakorolta a népszuverenitásból eredő összes jogot. Az 1989. évi módosítás után az Országgyűlés egyike a népszuverenitásból eredő jogokat gyakorló szerveknek. Ez alapvető változást jelent az Alkotmány filozófiájában, hiszen eszerint a Magyar Köztársaság alkotmányos rendje a hatalommegosztás elvére épül. Ez természetesen megfosztotta az országgyűlést elméletileg abszolút hatalmától. A népszuverenitás alkotmányi jelentése is alapvetően megváltozott:

"A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja." [2. §, (2) bek]

Ez a megfogalmazás aláhúzza, hogy a képviseleti demokrácia szervei mellett az új alkotmányos rend támaszkodik a közvetlen demokratikus eljárásokra is, mint a népszavazás és népi kezdeményezés.

Mégis, a közép-kelet-európai országokban e téren is kísért a szocialista múlt. A parlamentek alkotmányos hatalma három területre összpontosul: a törvényhozásra, a kormányzati politika általános irányának meghatározására, és a vezető állami tisztségviselők megválasztására. A hatáskörök e három csoportja meglehetősen nagy hatalommal ruházta fel a parlamentet. Így majd minden fontos jogosítvány a kezében összpontosul, még ha a parlamenti többségi akarat többféle módon is korlátozható: egyebek között az alapvető törvények meghozatalának minősített többséghez kötése, a köztársasági elnök törvényhozást ellenőrző jogosítványai, vagy az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányossági szempontú felülvizsgálat említhető.

Összefoglalva tehát a parlament hatalma, a hatalommegosztás elvének érvényesülése ellenére, általában nagy, és az új alkotmányos rendszerek sokat megőriztek a törvényhozó hatalom szupremáciájának korábbi megoldásából. Mégis, az új alkotmányok alaposan korlátozzák a nép által választott testület mindenhatóságának "ősdemokratikus" modelljét, amely a kommunista országokban az egypárti uralommal tökéletesen összeillett. A régió országainak történelmi tapasztalatai lejáratták a parlamenti mindenhatóság eszméjét.

Némely alkotmány nem tesz világos különbséget a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között. A magyar országgyűlés például sajátos jogköröket örökölt az Alkotmány korábbi szövegéből. A 19. § (2) bekezdése szerint "az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit." Az Országgyűlés hatáskörében egyebek között meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét, megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását, vagy éppen a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára feloszlhatja azt a helyi képviselőtestületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes.

A magyar és a lengyel alkotmány esetében érthető, hogy a régi alkotmányos szöveg maradványai is befolyásolják a vonatkozó szabályozást, de meglepetésre egyes új alkotmányok hasonlóképpen bizonytalanul szabályozzák a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyát, és a legvilágosabban az új román alkotmány különíti el a hatalmi ágakat.¹¹

Az örökölt hatáskörök mellett a parlamentek az átalakulás folyamán új feladatokkal is gazdagodtak. Mint a közép-kelet-európai parlamentek egyik elemzője írta: "A posztkommunista időszak kezdetén a parlamentek egyszerre szolgáltak a politikai változások szimbólumaként és intézményi kifejeződéseként... Valamennyi közép-kelet-európai államban a parlamentet tekintették a demokrácia lényegi intézményének."¹² A parlamentek és a politikai pártok váltak az átmenet során a demokráciát megszilárdító tényezőkké. De ez a folyamat nagyon sok vonatkozásban kiegyensúlyozatlan, és ez vezetett a parlamentek tekintélyének drámai csökkenéséhez, és világossá vált, hogy a parlamenti elitek nem helyettesíthetik hosszú távon a civil társadalom tevékenységét.

3. Parlamentáris vagy elnöki rendszer, és a kettős végrehajtó hatalom kérdése

Az alkotmányjogászok és a politikatudósok körében hosszú ideje folyik vita a parlamentáris, illetve a prezidenciális rendszer előnyeiről és hátrányairól.¹³ A parlamentarizmus és a prezidencializmus közötti immár klasszikusnak tekinthető vita a közép-kelet-európai országokban is fellángolt.¹⁴ Általánosságban a közép-kelet-európai országok a parlamentarizmus mellett döntöttek, és még az elnöki intézmény bevezetése is – Csehszlovákia és Románia kivételével – újdonságnak számított. Időközben a köztársasági elnökök szinte valamennyi országban az eredeti helyzetet a maguk javára próbálták meg módosítani. Egyes tudósok szerint sok közép-kelet-európai állam valahol a klasszikus parlamentáris és prezidenciális rendszer között helyezkedik el,

¹¹ Bartole, 106-107.

¹² David Judge, "East Central European Parliaments: The First Steps", in *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies, 1994, 25.

¹³ Juan Linz, *The Failure of Presidentialism*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994; Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

¹⁴ A magyar szakirodalomban a Politikatudományi Szemlében folyt erről vita 1992-ben. Saját hozzászólásom e kérdéshez: *Prezidenciális vagy parlamentáris demokrácia - választhat-e Közép-Európa?*, *Politikatudományi Szemle* 1992/2, 167-176.

egyfajta "fél-prezidencializmus".¹⁵ Én nem mennék ilyen messze, bár kétségtelen a köztársasági elnökök ambíciója hatalmuk kiszélesítésére.

A következő, gyakran ellentmondó tényezők befolyásolják az egyes országok választását e dilemmában:

- a köztársasági elnöki intézmény hagyománya (különösen Románia és a volt Csehszlovákia esetében), illetve e hagyomány hiánya,

- a társadalom kifejezett igénye az erős vezető vagy a patriarchális tekintély iránt,

- vagy épp ellenkezőleg, félelem egy ember uralmától. Ezen és más tényezők összhatásából alakult ki az erőviszonyok sokfélesége. Két tényező határozza meg, hogy az elnöki hatalom erős-e vagy gyenge. Az egyik a köztársasági elnök megválasztásának módja (közvetlen népi választás vagy közvetett a képviselők által). A másik a köztársasági elnök hatásköre a következő területeken:

- honvédelem és külpolitika,
- a kormány kinevezése és felmentése,
- a parlament feloszlátása,
- állami tisztségviselők kinevezése a kormány ellenjegyzése nélkül,
- jogosítványok a szükségállapot kihirdetésére és idején.¹⁶

A köztársasági elnök hatalmának szabályozása nemcsak sokféle lehet, hanem gyakran homályos is. Ezért az egyes megoldások jellemzése nem könnyű. Az orosz elnöki hatalom határozottan erős, néhányan egyenesen "szuper-prezidencializmust" emlegetnek. Jugoszlávia két volt köztársasága az új alkotmányban az elnöki rendszert választotta: Szerbia és Horvátország (1990-ben, illetve 1991-ben), és így óriási hatalmat adott a köztársasági elnökök kezében.¹⁷ A közvetlenül választott román és lengyel elnök is erős jogosítványokkal rendelkezik. A lengyel elnök hatalma különösen a kormányalakítás terén jelentős, a törvényhozás csak kétharmados többséggel bírálhatja felül vétőjét, és jogában áll a parlament feloszlátása, ha az nem jut az elnökkel dűlőre a költségvetés kérdésében. A román alkotmány – a franciához hasonlóan – szemi-prezidenciális rendszerű. Bulgária és Szlovénia a parlamentáris rendszert választotta, meglepő módon az államfő közvetlen választásával ötvözve. A Cseh Köztársaság, Szlovákia és Magyarország tisztán parlamentáris rendszerek, habár az elnöki jogkörök homályos, nem egyértelmű meghatározása lehetőséget nyújt a köztársasági elnököknek, hogy nagyobb hatalmat követeljenek.

A térség alkotmányos rendszereiben nem világos a választás a köztársasági elnök megválasztásának módját illetően, és az elnöki jogkör megállapítása terén sem. Több országban folyamatos konfliktus alakul ki a parlament és az államfő, vagy a kormány és a köztársasági elnök, a végrehajtó hatalom két pólusa között. Úgy tűnik, hogy a vegyes elnöki és parlamenti rendszer vagy a szemi-prezidencializmus, és a végrehajtó hatalom megkettőzése terjedt el a közép-kelet-európai demokráciákban. Ez előnyökkel is járhat, különösen egy népszerű elnök esetében, aki alkalmas a nemzeti egység képviselésére, sokkal nagyobb tekintélynek örvend a társadalom előtt, mint a többi politikai tényező, és ellensúlyozhatja a többi hatalmi ágat. De mindent összevetve, az államfői szerep és hatalom rendkívül változékony és bizonytalan a

¹⁵ Judge, 27.

¹⁶ Elster, 196.

¹⁷ Tibor Varady and Nenad Dimitrijevic on Ex-Yugoslavia, *East European Constitutional Review*, Fall 1993/Winter 1994, 79.

legtöbb országban, és egyre növekvő távolság tapasztalható az államfők formális és informális hatalma között. Feltételezhetően az új demokráciák intézményrendszerének ez a része fog további változásokon átmenni a közeljövőben.¹⁸

4. A végrehajtó hatalom

Érdekes módon a végrehajtó hatalom, a kormány működésének kérdése szemmel láthatóan jóval kevesebb érdeklődést vált ki tudós körökben, mint a parlament vagy az államfő jogállása. Ez annál is inkább meglepő, mert az országot végül is a kormány irányítja. Az érdektelenségre magyarázat lehet, hogy az átalakulás során a parlamentek kerültek az új politikai rendszer középpontjába; az államfők sokkal népszerűbb szerepet alakítanak, mint a kormányfők, és ráadásul, sokkal izgalmasabb elméleti kihívás a köztársasági elnök alkotmányos helyének kijelölése, mint a végrehajtó hatalommal foglalkozni. A képviselői-törvényhozó szerv elsődlegessége oda vezetett, hogy a végrehajtó hatalom stabilitását is fölázdozták vagy a kormány meggyengítése révén, vagy a végrehajtó hatalomnak az államfő és a kormány közötti bizonytalan megosztása útján. A valóságban a kormányok fennmaradása sokkal inkább függ a mögöttük álló többség tartósságától, semmint az alkotmányos elrendezéstől. A megosztott, fragmentálódott parlamentek gyenge kormányt eredményeznek. A térség egyetlen kormánya, a magyar, tudott négy évig hatalmon maradni. Igaz, a magyar Alkotmányban a konstruktív bizalmatlanság intézménye erősíti a kormányt. Bulgáriában is az alkotmányos rendelkezések a stabilitás irányába hatnak. Mégis, a lényeg a kormányzati többség szilárdsága.

5. Alapvető jogok

A régió valamennyi országa újrafogalmazta az emberi jogok alkotmányos szabályozását. Az emberi jogok esetében a szocialista alkotmányok képmutatása megdöbbentő volt. Az emberi jogok hosszú listáját tartalmazták, anélkül, hogy megvalósulásuk garanciáját is nyújtották volna. Ezért az alapjogok esetében nem annyira az adott jogok nyelvi megfogalmazása a lényeg, hanem védelmük biztosítékai. Az emberi jogok az új alkotmányok valódi tesztjei: kérdés, hogy valóban fontosak, és a joguralom megvalósítását szolgálják-e, vagy csak írott deklarációk, melyek érdektelenek az emberi jogok tényleges védelme szempontjából, és csak a hatalmi viszonyok nyers valóságát elfedni kívánó propagandacélzatot szolgálnak. A kérdés attól rendkívül kényes, hogy nagyon nehéz sokszor annak megítélése, hogy egy állam tiszteletben tartja-e az emberi jogokat. Az emberi jogok nemzetközileg elfogadott mércékké váltak, mégis, az egyes országok emberi jogi gyakorlatában nagy az eltérés. Ismételten képmutatáshoz vezet, ha valamely ország más országok emberi jogi helyzetét firtatja, miközben alapvető nemzetközi jogi dokumentumokat nem ratifikál.

A kétségtelenül alkotmányos demokráciák alapvetően különböznek egymástól az emberi jogok védelmének módozatában. Tehát nagyon óvatosan lehet csak

¹⁸ A Chicagói Egyetemen kiadott East European Constitutional Review különszámot szentelt a posztkommunista elnöki hatalom kérdésének (Fall 1993/Winter 1994), és egy átfogó táblázatot is közölt a közép-kelet-európai államfők jogköréről.

véleményt formálni arról, hogy milyen egy másik országban az emberi jogok helyzete. De ez az elővigyázatosság nem akadályozhatja meg azt, hogy őszintén néven nevezzük, ha valamely ország visszaéléseket követ el, és az emberi jogok hangzatos alkotmányi deklarációja mögé bújik a valós helyzet leplezése érdekében. A szocialista tapasztalat nagy tanulsága, hogy a szavak önmagukban már nem elégségesek, hisz egy autoritáriánus rendszer kikiáltható demokráciának, az alkotmányok az emberi jogok hosszú listáját tartalmazhatják, noha egyiket sem tartják be, valaki fennhangoztathatja a jogállamiságot, és közben önkényuralmat gyakorol. Az alkotmányosság megteremtése érdekében kifejtett tudományos és gyakorlati törekvéseink kiüresednek és értelmetlenné válnak, ha megengedjük a szavakkal történő visszaélést, és egyes országok saját magukról adott önértékelését készpénznek vesszük.

Az alapjogok új alkotmányi szabályozásának kérdései közül hármat emelek ki.

a) Az alapjogok új katalógusának egy fontos vonása, hogy a mögöttes filozófiában nagy változás következett be. A szocialista alkotmányok csak az "állampolgári jogok" kategóriáját ismerték, míg az új alaptörvények az elidegeníthetetlen és sérthetetlen "emberi jogok" eszméjét tükrözik. A szocialista ideológia elutasított olyan megközelítéseket, mint a "veleszületett és elidegeníthetetlen" emberi jog. A változást jól jelzi a magyar Alkotmány, mely elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

b) Az emberi jogok tényleges védelmének másik fontos mutatója az intézményi rendszer. A szocialista országok jól bevált gyakorlata szerint az alkotmányban biztosított jogokat a törvényhozás vagy a jogalkotás még alacsonyabb szintje korlátozta. Kétségtelen, hogy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok az eltérő országok közötti kompromisszum érdekében hasonló technikát követnek, és a jogok köréből is korlátozhatók. De egyes alkotmányok nyelvhasználata a régebbi megoldásokra emlékeztet. Különösen a román és a bolgár alkotmány teszi lehetővé a korlátozásokat, a nemzetbiztonság, a közegészség és a közérkölcsök mellett mások legitim érdeke alapján is. A magyar Alkotmány viszont 1990 óta tartalmaz egy olyan klauzulát, mely szerint "a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja."

c) Végül az alkotmányozóknak el kell dönteniük, hogy a szociális jogok a szocialista alkotmányokból maradtak-e vissza vagy a jogállamiság szükségszerű részét képezik-e?

III. Demokrácia és alkotmányosság

Az alkotmányokban általában, vagyis már a szocialista korszakban is tárgyalt kérdések újrafogalmazásának tanulsága, hogy a közép-kelet-európai országok új alkotmányaikban e hagyományos kérdésekre a jogállamiság nyugati mércéi szerinti megoldásokat kívántak alkalmazni. E törekvések azonban nem valósultak meg maradéktalanul, részben homályos, bizonytalan megoldások kerültek a szövegbe, részben továbbélnek a szocialista alkotmányozás egyes megoldásai. Általában azonban széleskörű az egyetértés a demokrácia és az alkotmányosság elfogadásában. De ne feledjük, hogy ez a két normatív elmélet konfliktusba is kerülhet, és könnyen

kijátszhatók egymás ellen: így például a demokrácia értékei (népuralom, jog véleménynyilvánításhoz minden közügyben, az anyagi javak egyenlő elosztása – hogy csak néhányat említek a különböző demokrácia-felfogások közül) szembeállíthatók az alkotmányos döntéshozatali eljárások formalizmusával és legalizmusával. Természetesen kényes lehet a két értékrendszer közül éles konfliktus esetén választani, és a választást jelentős mértékben befolyásolja a politikai kultúra, hagyomány.

Sok demokrácia-elmélet nem elégszik meg a politikai demokrácia azon modelljével, mely csak formális politikai és jogi egyenlőséget biztosít az egyén számára. Az ezzel szembeállított szubsztantív demokrácia-elméletek a társadalmi, ipari vagy gazdasági demokrácia teljesebb, mélyebb és tartalmibb eszményét magasztalják. De ne feledjük az elmúlt évtizedek keserű leckéjét: mindazok a törekvések, melyek nem a politikai demokrácia keretén belül, hanem ahelyett kívánták megvalósítani demokrácia-eszményüket, végül is nem demokráciához, hanem diktatúrához vezettek. Ennek ellenére a közép-kelet-európai országok választóinak többsége láthatóan az igazságos társadalmi rendszert az anyagi javak és terhek egyenlő elosztásával azonosítja.

A politikai demokrácia minden más demokrácia elengedhetetlen előfeltétele. A politikai demokrácia eljárásainak és módszereinek elsőbbséget kell élveznie minden tartalmi demokrácia iránti igényel szemben. Ez és nem egyéb az oka annak, hogy miért kell a politikai demokrácia és az alkotmányosság formális és procedurális elveit megőrizni.

PÉTER PACZOLAY

TRADITIONAL ELEMENTS IN THE CONSTITUTIONS OF THE CENTRAL AND EAST EUROPEAN NEW DEMOCRACIES

(Summary)

The most general characterization of the changes occurred after 1989/90 in the Central and East European region is the turn of these countries from authoritarian or dictatorial form of government to the Rule of Law. What does this general and abstract statement really mean? I approach this question first by some general remarks and considerations, secondly, from a more practical point of view by examining the traditional elements in the constitutions of the Central and East European democracies. Here the main focus is how have the traditional patterns of constitutionalism (e.g. state structure, form of government, basic rights, etc.) been changed?

My analysis is broader than a constitutional scholar's general approach as far as it includes also the political scientist's point of view. After examining the traditional elements in the new or amended Central and East European constitutions, the paper concludes that political democracy is an indispensable condition of all other types of

democracy. Processes and methods of political democracy must precede our substantial requirements towards democracy. This and nothing more is the reason why we must safeguard the formal-procedural principles of political democracy and not to compromise them even for reasonable and widely supported social interests. In this sense I define democratic society as a free society where the rule by the people is combined with a great extent of self-control.



Alkotmány és hagyomány

Historikus észrevételek három alkotmányozási előmunkálatra

I.¹

1. Az alkotmányokat tartalmilag és formailag sokféleképpen osztályozhatjuk. Egyebek mellett lehetnek: történetiek és kartálisak. A napi szóhasználatban nálunk az utóbbiakat, tehát az *alkotmányleveleket* szokás valójában alkotmányként említeni. Az tehát az az egyetlen jogforrás – nálunk egy kiemelkedő törvény –, amely egy ország társadalmi és állami berendezkedésének, valamint jogrendszerének alapvető szabályait tartalmazza, s amelyet a törvényhozó testület csak minősített – a magyar országgyűlés 2/3-nyi többséggel – fogad el, s ugyanúgy módosíthat. Szűkebb körben ismeretes ugyan manapság is a történeti alkotmány léte, minek példaként a brit szigetországot szokás fölhozni, ám csak annyiban, hogy ez is az angol különlegességek része. Hogy majd egy évezredig, tehát Szent István óta a magyarság is a csupán nagyobb korszakokként változó történeti alkotmány keretei között élt, azt alig szokták emlegetni. Ha mégis: abban nincs sok köszönet, hiszen az "ezeréves alkotmányunknak" unos-untalan és történetietlen úri földicsérése 1949 után oly ellenhatást szült, hogy még ma is jobb róla nem beszélni. E hallgatás pedig azt a képzetet erősíti: szerencsés történeti pillanatban elégséges nyomatékos törvényhozási többséggel, pártegyetértéssel megfogalmazni és a médiumokkal a választók tömegének tudatába besulykolni az alaptörvényt, s az tartósan meghatározhatja az ország sorsát. Lehet. Ám az sem kizárt, hogy egy – esetleg más pártokból alakuló – jövődő többség hosszabb-rövidebb idő után ugyanúgy eltörli vagy megváltoztatja.

A változtatásnak természetesen minden alkotmány ki volt és ki lesz téve, lett legyen történeti vagy kartális. Ám míg a történeti alkotmányok lassabban, mondhatni a szerves társadalmi fejlődés kapcsán változnak, a papirosalkotmányok gyorsabban, s általában rövidebb életűek. Kivétel persze az alkotmánylevelek körében is van: az USA alkotmánya (1787), amely több mint két évszázada alapvetően változatlan, ámbar az alkotmánytoldatok jelentősen módosították, még inkább bővítették. Európában is akad példa tartósabb kartális alkotmányokra; Belgium (1831) példáján túl Ausztriáé érdemel említést, amely 1920 óta – reformok és visszatérések nyomán – lényegileg azonos önmagával.

¹ Tanulmányom I. része kisebb eltérésekkel azonos *Alkotmány és történelem* című, a Délmagyarországban és a Csongrád Megyei Hírlapban 1995. augusztus 19-én szerkesztő adta István koronázásától a háromlábú kerekasztalig felcímmel megjelent írással.

A történeti alkotmány egy nagyon fontos dologban különbözik az alkotmánylevéltől: míg az csupán jogforrás – a jogrendszer csúcán álló alaptörvény –, ő azon túl, hogy részben jogforrások – törvények, szokásjogi normák – összessége, magában foglalja magukat a fő állami orgánumokat is, amelyek éppen ezen jogforrások alapján állnak. Amint Kossuth Lajosnak *Pesti Hírlap*-beli számos vezércikkéből tudni való, ő mint municipalista a polgári irányba, népképviselési alapon továbbfejlesztendőnek ítélt vármegyéket a magyar alkotmány részének: védőbástyáinak tekintette.

Az írott alkotmányokról – különösen a korabeli francia és német kartákról – nem volt valami nagy vélemény; egy helyütt pl. octroyozott gyarmuként emlegette őket, miként a népképviselési rendszer megcsúfolásának tekintette a korabeli francia választójogot is. *Census c.* vezércikkében így írt: "Mi a francia nemzetet dicső nagy nemzetnek tartjuk, s tudjuk, hogy annak az emberiség, a szabadság és polgárisodás annyi köszönettel tartozik, mint többel senkinek; de hittük mindig és hisszük most is, hogy a franciák talán mindent jobban tudnak, mint szabadoknak lenni és státust békésen reformálni, s hogy tőlük mindent inkább lehet tanulni, csak alkotmányt s közigazgatási rendszert nem."²

2. Alkotmányunk fejlődése egyidős hazánkéval. Kezdő dátumának 1000 karácsonyát szokás tekinteni, amikor is Vajk fejedelemnek Istvánként való királlyá koronázásával Magyarország belépett az európai keresztyén monarchiák sorába. A történelemben a fordulópontok nem csupán elválasztják a korszakokat s azok alkotmányos intézményeit, hanem össze is kötik. István a maga személyében valóságosan egybe is kapcsolta a honfoglalás kori fejedelmi közszervezetet a királyság államszervezetével. Idejében a királyság korai alkotmányos intézményeink sora jött létre, melyek előzményeit hiába keresnők a magyar ősiségben, mert azok részint nyugati (frank-bajor), részint – elnevezésekben mindenképpen – szláv eredetűek lehettek, ám olyan elemekben mint a nemzeti előzményekkel (is) bíró vármegyeverendszer vagy a hadvezér gyula vezényelte segédnépi szervezetre (is) visszavezethető hercegség (*ducatus*) intézménye, a régi magyar közszervezet is folytatódott. A királyi udvar (*curia regis*) egyedi és testületi orgánumai több-kevesebb sajátossággal koruk nyugat- és közép-európai uralkodói központjainak feleltek ugyan meg, ám nálunk a hűbériség csak halványabban érvényesült.

A hazai rendiség első intézményei az európai fejlődéssel egyidejűleg, már a 13. században kezdtek kialakulni. Még nem volt nemesi rendünk – ez teljes fegyverzetben csak 1351-re szerveződött meg –, de már volt egyelőre a nagyuraknak és a "királyi szolgáknak" (*servientes regis*) szóló rendi kartánk, a többször megújított *Aranybulla* (1222), a kehidai oklevél (1232) tanúsága szerint pedig elkezdődött az önkormányzattal bíró nemesi vármegyék kialakulása, mi több: Simon de Monfort első angol parlamentje nyomán két esztendővel nálunk is megtörtént az első országgyűlés (1267). A honfoglaló vezérek szeri gyűlése még nem lehetett a szó rendi értelmében vett országgyűlés. Hongyülésünk előzményei voltak viszont azon székesfehérvári törvénynapok a "szent király" ünnepén, melyeken a király vagy helyette a nádor törvénykezett, azaz jogot szolgáltatott (bíráskodott) az eléje járuló szerviensek peres

² *Pesti Hírlap*, 1843. ápr. 9.

ügyeiben. Országgyűlésünk tehát – miként számos európai testvérintézménye – bírói közigyelésből alakult ki.

Maga a rendiség teljességében a 15. században formálódott ki oly erőteljesen, hogy a király és az országgyűlés közötti – egyebek mellett az együttes törvényhozásban megnyilvánuló – *rendi dualizmus* kibírta a következő évszázadok próbáit, az ország viszonylagos önállóságát védve ellen tudott állni Habsburg királyainak abszolutista, beolvasztó törekvéseinek. Erdélyben hasonló, a nációkra épülő rendiség érvényesült mind a nemzeti fejedelmek, mind a Habsburgok korában. Más – különösen vallási – tényezők mellett erős rendi jelleg nyomta rá a bélyegét 17–18. századi nemzeti szabadságharcainkra Bocskaitól Rákócziig. Ám még ezek sem lépték túl a kialakult hatalmi rendszer kereteit, ami megnyilvánult pl. abban, hogy a holland fölkelő rendek és a lengyel nemesi konföderációk intézményes példáit követő kuruc szabadságharc, amelynek idején országgyűléseket is tartottak, egyik legbátrabb lépése I. József trónfosztásában nyilvánult ugyan meg (1707), ám maga királyt nem választott: II. Rákóczi Ferenc 1705-től 1711-ig vezérlő fejedele mként kormányozta az országot. Többször hivatkoztak fölkelő rendjeink a részükre a törvényeket be nem tartó zsarnok királlyal szemben is ellenállási jogot (*jus resistendi*) nyújtó Aranybulla 31. cikkelyére, melyet viszont Habsburg királyaink – utoljára Ferenc József (1867) – törölni kívántak az általuk egyébként egészen elfogadott *Magyar Törvénytárból*. Ők tudták miért.

3. A rendiség talajából nőttek ki a haza és haladás jegyében fogant reformországgyűléseink is. A tágabb értelemben vett reformkor a rendi – egyszersmind nemzeti – önállóság törvényes biztosítékainak: a király és az ország jogainak ismételt rögzítésével kezdődött az 1790/91. évi országgyűlés törvénycikkelyeivel, különösen az 1791: *XII. tc.*-ben. Reformországgyűléseink méltó betetőződése i voltak az 1847/48. évi pozsonyi és az 1848. évi kolozsvári utolsó diéták, melyek nem csupán az elavult "feudális" társadalmi-intézményi berendezkedést bontották le, hanem – több évtizedes előmunkálatok nyomán – lefektették a polgári társadalmi, állami és jogi rendszer alapjait is. Az 1848. április 11-ei pozsonyi törvénykönyv – összhangban a pesti forradalmárok 12 pontjával – fölért egy kartális alkotmánnyal, ám mégsem lett papirosalkotmány, hanem az évszázados gyakorlatnak megfelelően alkotott, nem egy esetben csupán ideiglenesnek szánt törvénycikkek laza foglalatá volt. Társadalmi vívmányain (jobbágyfölszabadítás, közteherviselés, az ősiség eltörlése stb.) túl legmaradandóbbaknak államszervezeti alapintézményei, mindenekelőtt: a népképviselési országgyűlés (a felső tábla fönntartásával, 1848: *IV. és V. tc.*), a független felelős minisztérium (1848: *III. tc.*), valamint a népképviselési alapra átállított helyhatóságok: a vármegyék (1848: *XVI. tc.*) és a városok (1848: *XXIII. tc.*) bizonyultak. A hatalmi ágak megosztása egyébként a kiegyezés nyomán, a helyhatósági közigazgatás és az igazságszolgáltatás elvi szétválasztásával, a bírói függetlenség törvényes szavatolásával (1869: *IV. tc.*) lett teljes, minek utána kiépült az az igazságszolgáltatási (m.kir. törvénykezési) szervezet, amely a mainak is alapját képezi, még a századfordulón emelt törvényszéki épületek alakjában is.

A hatalmi ágak elválasztására, a népképviselésre és a felelős kormányzatra átállított magyar történeti alkotmány – kie gészülve a kiegyezés alaptörvényével (1867: *XII. tc.*), a horvát-magyar kiegyezést (1868: *XXX. tc.*), valamint kulturális, egyházi és nyelvi jogokat, továbbá a közpályán való érvényesülést szavatoló nemzetiségi (1868: *XLIV. tc.*) s számos más törvénnyel – 1918-ig a honi polgári fejlődés tartósnak

bizonyult keretét képze. Mi több: a legitimisták által csak közjogi provizóriumnak nevezett Horthy-korszakban is helyreállítódott több lényeges változással: a kormányzóval (1920: I. tc.), az új választójogi és felsőházi törvénnyel (1925: XXVI. tc., 1926: XXII. tc.) és a közigazgatási reformmal (1929: XXX. tc.). Ez – az elsőként említettől eltekintve – a bethleni, konzervatív és liberális jegyeket egyaránt hordozó konszolidáció jegyében fogant alkotmányreform – Gömbös Gyulának a hivatásrendi képviseletre vonatkozó elképzeléseivel szemben – az 1937/38. évi módosításokkal (a kormányzó és a felsőház jogának erősítése mellett a titkos választás általános bevezetésével), valamint a hazai és külföldi "korszellemnek" tett engedményekkel – köztük a szegycmenteljes zsidótörvényekkel (1938-1941) – együtt is alkalmasnak bizonyult e konzervatív rendszer kereteinek 1944. október 15-éig való fönntartására.³

4. A folszabadulás első esztendeje – Ideiglenes Nemzetgyűléssel, Ideiglenes Nemzeti Kormánnyal s az államfői hatáskör egy részét ellátó Nemzeti Főtanáccsal Debrecenben, majd Budapesten a központban, nemzeti bizottságokkal, valamint az általuk újjászervezett községi és törvényhatósági önkormányzati testületekkel vidéken – az alkotmányos átmenet jegyében zajlott. Az államforma-változásra, a köztársaság kikiáltására csupán az 1945. november 4-ei, kigazda győzelemmel végződő választások nyomán, a munkáspártok sürgetésére 1946. február 1-jén került sor. A szabadságjogokat is tartalmazó, ám döntően a köztársasági elnök nemzetgyűlés általi választását, hatáskörét és felelősségét tárgyaló koalíciós köztársasági törvény (1946: I. tc.)⁴, melyet egyes alkotmányjogászok – talán lengyel példára – újabban "kis alkotmánynak" is neveznek, még jól beilleszthető volt az 1848-ban megalapozott: a népképviseletre, a hatalmi ágak elválasztására, a parlamentáris (felelős) kormányzatra, a bírói függetlenségre és az önkormányzatok megerősítésére épülő magyar történeti alkotmányba, ám ennek a politikai viszonyok egyre kevésbé kedveztek. Ez utolsó változtatás éppen egyszázados – tehát semmiképpen nem "ezer esztendő" –, 1944-ig erőteljes "feudális" társadalmi vonásaival is alapvetően polgári jellegű magyar történeti alkotmányfejlődési íve a népi demokratikus (szocialista) alkotmányozással lehangyatlott: megtört.

Az igazsághoz tartozik, hogy kezdetben az egyesült munkáspárt (MDP) által irányított alkotmányozó bizottság is számolt még a magyar hagyományokkal, az európai és amerikai példákkal, valamint a folszabadulást követő kétségtelen demokratikus vívmányokkal, ám mégis, szinte az utolsó pillanatban az 1936. évi sztálini szovjet alkotmány magyar kiadásaként sikeredett ki: a Magyar Népköztársaság alaptörvénye (1949: XX. tv.). Az az alkotmány, amely sok-sok módosítással formailag még ma is hatályban van, ám amelyben – a Magyar Köztársasághoz való visszatérést jelentő 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás (1989: XXXI. tv.) nyomán – kö kövön nem maradt.

5. A történelem nem ismétlődik: nem ismételhető. Mégis, ha némileg történetietlen is, az 1847/48. évi pozsonyi diéta és az 1985/90. évi országgyűlés között párhuzamot vonhatunk. Mindkét esetben egy "rég" törvényhozó testület gyakorolta

³ Csekey István: Magyarország alkotmánya. Bp. 1943. – Die Verfassung Ungarns. Bp. – Leipzig, 1944.

⁴ Ruszoly József: A "Magyarország államformájáról" szoló 1946: I. tc. előzményei és létrejötte: Jogtörténeti Szemle 5. sz. (1992/2) 16–18. Utánközlésben: Ruszoly József: Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből. Szeged, 1995. 283–295

egy új korszak számára az alkotmányozást. Mindkettő a Ház falain kívüli külhoni és hazai forradalmi események hatása alatt.⁵

Toldozott-foldozott 1949. évi alkotmánytörvényünknek nyútt csizmaként való "megfejelése" a beiktatott új intézményekkel – így különösen a köztársasági elnökkel és az Alkotmánybírósággal – együtt máig politikai viták tárgya, melyekben az alkotmánytörténet még nem lehet illetékes az állásfoglalásra. Annyi bizonyos, hogy ez az alkotmány már nem az az alkotmány, mégha gyökerei éppen az általa tagadni kívánt szocialista alaptörvényig is nyúlnak vissza.

Négy évtized hosszú idő. Mint historikus elsősorban a társadalmi alapok teljes átalakulása meg a nemzeti kerekasztal mellett kötött politikai alkuk, nemkülönben a kartális alkotmány mellett több mint két évszázada szóló világtendenciák figyelembe vételével nem láthatok lehetőséget a nem egyetlen alkotmánylevél boldogító erejében rejlő magyar történeti alkotmányossághoz való visszatéréshez. Ám egyes elemeit – különösen a törvényhozás, a parlamentáris kormányzat, a független igazságszolgáltatás és az önkormányzatok körében – így is ajánlhatom a tanulmányozásra és a fokozott figyelembevételre.

Az utóbbi átalakulás idején a magyar történeti alkotmányért – annak az 1946: I. tc. szerinti változatáért, a rendszeridegen Alkotmánybíróság mellőzésével, ám a közjogi ügyekben is ítélkező, 1949-ben eltörölt Közigazgatási Bíróság helyreállításával – szakmai-emberi gondjait néhányonkkal, az öt nagyritkán Szeged, Közép fasori otthonában, utolsó műhelyében meglátogató más nemzedékbeli kollegákkal megosztó, betegen is szélmalomharcot vívó, polgári demokrata meggyőződésű, széles európai kitekintéssel bíró egyetlen szakférfiú állt ki: *Szabó József* (1909-1992), a magyar és összehasonlító alkotmányjognak, a jogfilozófiának, utóbb pedig a pénzügyi jognak karunkról kétszer is eltanácsolt professzora, Bibó István kor-, kar- és eszmetársa, személyes jóbarátja. Különösebb visszhang nélkül maradt postumus kötete nem vesztett s nem is veszíthet időszerűségéből.⁶ Szolgáljanak soraim – a magyar történeti alkotmány röpke földidézésén túl – az ő jó emlékezetének is.

II.

6. Magyarországon 1989 óta fölöttébb megnövekedett az alkotmányjogászok száma. Nem az egyetemi alkotmányjogi tanszékek száma vagy oktató és tudományos személyzete szaporodott meg, még csak nem is a Magyar Tudományos Akadémia mindinkább pusztá keretté váló Állam- és Jogtudományi Intézete növelte létszámukat, hiszen onnan inkább távoztak a munkatársak, hanem mindenki, akinek a régi és új intézmények körében valamicske köze is volt az alkotmányjoghoz, kezdte magát alkotmányjogásznak nevezni. S ezt az elnevezést, mert jól hangzott, a médiumok is átvették. Alkotmányjogászaink közül jó néhányan meg is fogalmazták – egyelőre csupán íróasztalfiókjuknak – a jövődő magyar alkotmányra vonatkozó elképzeléseiket.

Fordulatot hozott e látens alkotmányozósdiban az 1994. évi általános országgyűlési választások nyomán alakult, Horn Gyula vezette kormány, amely nem

⁵ Paczolay Péter: A történeti alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás. = Magyar konzervatívizmus. Hagyomány és jelenkor. Szerk. Tökécszi László. Bp. 1994. 29–36., különösen: 34.

⁶ Szabó József: Ki a káoszról, vissza Európába. Életrajzi, jogbölcseleti, alkotmányjogi és jogpublicisztikai írások. Bp. 1993.

csupán programba vette egy új magyar alkotmány kidolgozását és elfogadását, hanem még ütemtervét is kidolgozta (!). E szűk másfél esztendeje folyó, le nem zárult, így történetinek még a kortörténet (*Zeitgeschichte*) fogalmai szerint sem nevezhető folyamat két síkon zajlott és zajlik: 1. a szakmai előkészítésén és 2. a politikai egyeztetésén.

A szakmai előkészítés részint a Vastagh Pál (MSZP) miniszter vezette Igazságügyi Minisztérium (IM) alkotmányelőkészítő szakbizottságában, részint a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében (MTA ÁJI) zajlott, konferenciáktól, megbeszélésektől is kísérve. E két intézmény között eleve munkakapcsolat lehetett, hiszen a hírek szerint az intézet is a kormány fölkerésére lépett lázas működésbe, melynek során 1995. január végére közel 180 (!) tanulmánynak kellett elkészülnie, amely akkor is tekintélyes szám, ha egy-egy alkotó többet is írnia kellett (volna). Vagy tényleg ilyen sok alkotmányjogásznak lennie?⁷

A szakmailag (esetleg politikailag is) az alkotmányt illetően különösen érdekelt értelmiségiek – köztük is mindenekelőtt a jogtudósok – azon része, amely nem jutott e lázas munkálatok közelébe, hallgatott (mi voltunk többségben), vagy alkotmányozás időszerűtlenségéről kezdett cikkezni,⁸ avagy önmérsékletre és megfontoltságra hívott föl.⁹

A tanulmányokat megírták. A munkálatok elkészültek. Ez év tavaszára készen állt s meg is jelent a két koncepció.¹⁰ Bíráljuk sommás politikai minősítéssel szabad demokratának (MTA ÁJI) és szocialistának (IM) nevezte őket, mivel – jókora túlzással – szerinte "egy-két közös vonástól eltekintve, nagyjából annyi közösséget mutatnak fel, mint amit a két kormánypárt maga is".¹¹

Pártpolitikai síkon az alkotmányozás előkészítése a kormány(pártok) és az országgyűlésben képviselt ellenzéki pártok közötti egyezkedésre szorítkozott. Az olvasóközönség számára is követhető fordulatot e koncepciók elkészültekor vett. Megkönnyítendő az egyetértést a koalíciós pártok (MSZP, SZDSZ) lemondva az alkotmányozáshoz bőven elegendő 2/3-os többség által magában rejtett lehetőségről, az új alaptörvény országgyűlési elfogadásához előírt minősített többségnek 4/5-ösre (80 %) való emeléséhez is hozzájárultak. S noha az egyik ellenzéki párt (FKGP) végig vonakodott, az országgyűlés 1995. június 13-án határozatot hozott az

⁷ Tandi Lajos: [...] A jog nem lehet a politika eszköze. Dr. Vastagh Pál a jogalkotás természetéről, az új alkotmány előkészületeiről [...] Délmagyarország, 1991. aug. 19.; Cseke Hajnalka: "Nem szoktam megfutamodni a teendőim elől." Vastagh Pál a székéről, az alkotmányozásról és a bíróságok lehetetlen helyzetéről. Magyar Nemzet [MN], 1994. dec. 16.; [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Szakmai viták az alkotmányozásról. MN 1994. dec. 15. – Lamm Vanda 1995. március 29-ei pécsi közlése szerint "eddig több mint hatvan tanulmány készült el". Vö. Petrétei József: "Alkotmányozási napok; az önkormányzatok alkotmányi szabályozásának alternatívái". Jogtudományi Közlöny 1995. június, 299.

⁸ Pl. Fricz Tamás: Fenygetően nagy a bizalmi válság. Az alkotmányozás téje. MN 1994. okt. 8.; Pokol Béla: Legitimáció – és "kegyelmi pillanat". Az alkotmányozás szakmai kérdése. MN 1994. okt. 26.; Pokol Béla: Lázas nekibuzdulás után. Az alkotmányozás hátterében. MN 1994. dec. 1.

⁹ Trócsányi László: Semmi ok a sietségre. Az alkotmányozás időszerűsége. MN 1995. jan. 6.

¹⁰ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. [Az Előszó Lamm Vandától, 1995. február 19-ei kelettel.] Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp, 1995. 288 p. /Jog és jogtudomány 7. [Sorozatszerkesztő: Lamm Vanda.]; Alkotmányelőkészítő tanulmányok I./, vö. Halmai Gábor: Új alkotmányt vagy új alkotmányjogot? (Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója című könyvéről). Jogtudományi Közlöny, 1995. június, 289–295.; A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag). Igazságügyi Minisztérium, 1995. május, 100 p.

¹¹ Pokol Béla: Két kormánypárt – két alkotmánykonceptió. Ki mit változtatna? MN 1995. ápr. 14.

alkotmányelőkészítő-bizottság létrehozásáról, s megválasztotta tagjait,¹² 1995. június 22-én pedig az országgyűlésben képviselt hat párt 4-4 képviselőjéből meg is alakult e testület, amely szakértők bevonásával 1995. december 31-éig szándékozik megfogalmazni "az új alaptörvény elveit".¹³

Azóta alig hallani e bizottság munkájáról. Vastagh Pál változatlanul bízik abban, hogy a honfoglalás millicentenáriuma évében (1996) megszülethet a népszavazással megerősített új magyar alkotmány,¹⁴ melynek előzetes minisztériumi koncepciójával az Európa Tanács velencei bizottsága is foglalkozik.¹⁵

7. E két munkálat kidolgozói mellett mások is nyilvánosságra hozták elképzeléseiket. Így elkészítette koncepcióját a Független Jogászfórum,¹⁶ az Egyház és Világ c. protestáns lap 1995. február 22-én *Az alkotmány értéktartalmáról* rendezett vitát¹⁷, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége pedig igényeit fősorakoztatva szorgalmazta "az alkotmányozási folyamat lezárását".¹⁸

A könyvhétre a Maczó Ágnes – G. Nagy Ilián szerzőpáros *Új magyar alkotmány* c. bordó bársonyba kötött tervezetével szaporította a magánmunkálatok sorát, amely persze – tekintettel arra, hogy Maczó Ágnes nem csupán a t. Ház alelnöke, hanem az alkotmány-előkészítő bizottságnak is tagja –, akkor is figyelmet érdemel, ha egyébként nem minősül pártja (FKGP) hivatalos tervezetének.¹⁹

¹² Az országgyűlés hiteles jegyzőkönyve [1994–1998. évi országgyűlési ciklus]. 94. sz. Az 1995. évi tavaszi ülésszak június 12–13–14-ei ülésének második ülésnapja. 10266–10268., 10284.

¹³ B.É.: Megalakult a parlamenti bizottság. Az új alkotmány elveit decemberig dolgozzák ki. MN 1995. jún. 23. E huszonöt tagú bizottság elnöke Gál Zoltán házelnök; tagjai: Averkési Dezső, Bihari Mihály, Csákabonyi Balázs, Csizmadia László (MSZP), Dornbach Alajos, Hack Péter, Hankó Faragó Miklós, Szigethy István (SZDSZ), Balsai István, Kónya Imre, Kutrucz Katalin, Salamon László (MDF), Homoki János, G. Nagyné Maczó Ágnes, K. Csontos Miklós, Torgyán József (FGKP), Gáspár Miklós, Isépy Tamás, Rubovszky György, Varga László (KDNP), Áder János, Deutsch Tamás, Szájer József, Trombitás Zoltán (Fidesz-MPP). – A pártpolitikai előzményekre: Bodnár Lajos: Egy sor időzített bomba ketyeg az alkotmányban. Hack Péter az alkotmányozás gyorsításáról [...]. MN 1995. márc. 11.; Bodnár Lajos: Alkotmányos vészfék? MN 1995. márc. 21.; [...] Halasztást szenved az alkotmány-előkészítés. MN 1995. márc. 21.; Moldoványi Tibor: Percérdek. MN 1995. márc. 29.; [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Alkotmányozás. Új MSZP-javaslat. MN 1995. ápr. 11.; Döntött az FKGP. Megfigyelőként az alkotmányozásban. MN 1995. máj. 9.; Bodnár Lajos: Alkotmányozási dilemmák. MN 1995. jún. 8.; Kövess László – Szabó József Jenő: Alkotmányozás, kényszer nélkül. Vasárnapi Hírek, 1995. jún. 11.

¹⁴ (kálmán): [...] Jövőre megszülethet az új alkotmány – mondta Vastagh Pál a Társadalmi Kamara klubestjén. MN 1995. szept. 14.; Bodnár Lajos: Nincsenek áthidalhatatlan közjogi ellentétek. Vastagh Pál [...] arról, hogy mikor lesz új alaptörvénye az országnak. MN 1995. szept. 16.; Normatív jellegű lesz az új alkotmány. MN 1995. okt. 20. ("Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága befejezte az új alaptörvény általános rendelkezéseiről folytatott koncepcionális vitáját [...]").

¹⁵ [Bodnár Lajos] (b.l.): Vastagh Pál az alkotmányozásról. Európa tanácsi ajánlások. MN 1995. szept. 12.

¹⁶ Alkotmánykonceptió. Készítette és közreadta a Független Jogászfórum választmánya (rövidítve). Budapest, 1994. szeptember 30. MN 1994. okt. 8.;

¹⁷ Szesztay András: Hangzatos jelszavaktól félve... Az egyházak és az alkotmány. MN 1995. febr. 22.

¹⁸ [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Kétkamarás parlamentet a települések érdekében – javasolja az Önkormányzatok Országos Szövetsége. MN 1995. jún. 7.

¹⁹ Maczó Ágnes – G. Nagy Ilián: Új magyar alkotmány. Inter Leones Kiadó, Budapest, 1995. 172 p., a szerzők fényképével. Vö. Cseke Hajnalka: Alkotmánytervezet családi vállalkozásban. G. Nagyné Maczó Ágnes Kossuth Lajos íhletéséről, az alaptörvény forrásairól s a fogadtatás izgalmáról. MN 1995. máj. 20.; Bodnár Lajos: Egy konzervatív reformer figyelemre méltó vitaalapja. Kukorelli István Maczó Ágnes alkotmánytervezetéről, a plebejus demokráciáról és az államfő hatalomgyakorlásáról. MN 1995. máj. 22.; Percz László: Maczó Ágnes alkotmánytervezetéről. Népszabadság, 1995. szept. 8.

III.

8. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetébe beérkezett, egyelőre anonim előtanulmányok alapján hihetetlen gyorsasággal, vélhetően azokkal egyidejűleg Bragyova Andrásról megfogalmazott *Az új alkotmány egy koncepciója* (a továbbiakban: *B*), valamint az Igazságügyi Minisztérium prekonceptiója, *A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója* (a továbbiakban: *IM*) kimondottan tartalmazza az alkotmányozás kontinuitásának (folytonosságának) igényét (*B*: 10.; *IM*: 1.2.), s alapjában véve kimondatlanul is benne van ez a kiindulási pont az Új magyar alkotmány Maczó Ágnes és G. Nagy Ilián tollából származó, indoklással is ellátott tervezetében (a továbbiakban: *M*) is. Híven az 1989/90. évi, jogfolytonosságon alapuló alkotmányos fordulathoz, e kontinuitás kiinduló pontja, biztos fundamentuma: az akkor módosított s kevés változtatással azóta is fennálló, az Alkotmánybíróság által sokszorosán értelmezett hatályos alkotmány.

A távolabbi múltba csupán Maczó Ágnesék tekintettek vissza, onnan igyekezve – nem minden esetben szerencsésen – tanokat és intézményeket átmenteni. Nem vonom kétségbe sem a jogfolytonosságnak mint az alkotmányozás egyik alapelvének fontosságát, mégis úgy vélem: a koncepciók megszövegezőinek nem csupán az új és kevésbé új nyugati kartális alkotmányok körében kellett volna példák után nézelődniük, hanem a hazai történeti alkotmányosság gazdag tárházából is több esetben kellett volna intézményi darabokat választaniuk. A kontinuitás bizonyos elemei esetében 1949 előttre is érdemes lett volna tekinteniük, ha már a kerekasztali alkotmányozók 1989-ben ezt elmulasztották. A folytonosságot nem mindig az évtizedeken át torzult, s 1989/90-ben jórészt csak külsődlegesen helyreállított intézményekhez, hanem azoknak eredeti magyar történeti alkotmányos alapjaihoz kellett volna kötniük.

A két hivatalos koncepció alkotmánytörténetileg nem minősíthető, hiszen alig vannak olyan elemeik, amelyek a történetiség igényének megfelelnek. Bragyova Andrásnál akadnak ugyan ilyen utalások, ám ezek nem egyszer alapvető ismeretek hiányáról tanúskodnak. Így pl. téves az az állítás, hogy a miniszterek jogi felelőssége nálunk "az 1848-as törvényekben" szervezetileg akként lett volna szabályozva, hogy a "parlament két házából választott különleges bíróság" járt volna el (*B*: 218.), hiszen az 1848: III. tc. világosan megmondotta: a vádemelés a képviselőtáblának, az ítékezés a felsőtábla által e célra választott 36 tagú bizottságból, esküdtszékhez hasonlóan alakított 12 tagú bíróság által történhetett.

9. Maczó Ágnesék tervezetükben tudatosan építenek a hazai történeti alkotmányos elvekre, ám ez nem egyszer archaizálást jelent. "A szuverenitás teljességét ezen alkotmány szerint – írják pl. indoklásukban – a magyar Szent Korona testesíti meg." "Állandó jelleggel – folytatják – az Országházban kerül elhelyezésre. [...] a köztársaság elnöke, a kormány s az országgyűlési képviselők esküjüket a magyar Szent Korona előtt teszik le." (100-101.) Mint historikus magam is jól tudom a *szent korona* a rendiség korától már nem csupán a király hatalmát reprezentálta, hanem az országét is: a rendi országét, melynek tagjai, az alkotmány részesei csakis a rendek lehettek. A két magyar hon rendjei a Habsburg-korban az országnak az örökös tartományoktól való különállását, önállóságát is védelmezvén, ennek jelképe pedig a koronaörök által védett

magyar királyi korona volt. A rendiség eltörlése (1848), majd az Ausztriával való dualista államközösség megszűnte (1918) után a koronának és a historizáló közjogászok által táplált tanának két funkciója maradhatott: a királyság államformájának jelképes megtestesítése, valamint a történeti Magyarország területiális helyreállítására való revíziós igény ébrentartása. Nem igényel különösebb indoklást, hogy az Idő ezen rég túlhaladt. Magyarország szent koronájának mint egyik legbecsesebb történeti ereklyéneknek a Magyar Nemzeti Múzeumban van a jól megérdemelt helye. Egyébként – ha nem is vitathatatlanul – rajzolata állami címerünkben megtalálható.

10. A jövődő magyar alkotmányának preambulumban "dagályos kifejtéseket" és "indokolatlan pátoszt" mellőzve (*IM: II. I.*), ám mégis emelkedett stílusban igenis helye van alkotmánytörténetünk fordulópontjainak és alapelemeinek: a magyar történeti alkotmány örökségének és a történeti folytonosság méltó fölemlítésének. A kétszeresen is említett gyarmati elnyomás(ok) szerencsétlen beleszővésének semmi értelme (*M: Preambulum*). Ami a *magyar nemzetre* (nem idézőjelben!) mint államképző tényezőre való utalást illeti, nem értem: miért lenne ez "nacionalista (vagy ha jobban tetszik sovén)"? (*B: 30.*)²⁰

11. Jelentős szerepet játszik az alkotmányozásban a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elve, amely ma is *communis opinio doctorum*nak tűnik, ám részleteinél nyomban nehézségek merülnek föl. Az alkotmánytörténet tanúsága szerint ez sem az egyetemes (európai), sem a hazai fejlődésben sehol és soha nem valósult meg tökéletesen. Egy-egy hatalmi ágot tipikusan megtestesítő orgánumok át-áthágták a nekik rendelt alapfunkciók határait: a végrehajtó hatalmat megtestesítő államfő részt vett (vesz) a törvényhozásban, s némileg – a kinevezések és kegyelmezés révén – az igazságszolgáltatásban; a törvényhozó testület igazgatási funkciókat is gyakorolhat, a parlamentarizmus körében befolyásolja a kormányt, bíraskodhat is; talán a bíróságoknak van talán a legkevesebb "hatalomkiterjesztő" lehetőségük, ám vezető tagjaik révén vagy véleményalkotással maguk is hatást gyakorolhattak a törvényhozásra.

Ma nem is annyira ezeken az áthatásokon akad meg az alkotmányozók szeme, hanem inkább az a problémájuk, hogy a klasszikus hármas (törvényhozó – végrehajtó – bírói) hatalmi tagolás kevésnek látszik. Egyre inkább uralkodóvá válik az a nézet, hogy a korábbi végrehajtó hatalomból mintegy kiválik és önállósodik az államfői hatalom; szocialista örökségként az ügyészi szervezet és funkciók is őrzik még különállásukat; az Alkotmánybíróság is ott lebeg a bírói és a törvényhozói hatalom, sőt mint valamiféle újszerű főhatalom az egész államszervezet fölött; pár éve még az önkormányzati orgánumok is mint "negyedik hatalmi ág" jelentkeztek, sőt – ha nem is alkotmányjogilag, hanem szociológiai s politológiai szempontból – hatásukban akár a tömegtájékoztatási eszközök is új hatalmi ággá minősülhetnek. Mint jog- és alkotmánytörténész úgy vélem, kár lenne ezen alkotmánytani ötletek nyomába eredni. A hatalmi ágak szaporítása amúgy sem old meg semmit, inkább csupán elodázza a megoldandó alkotmányos problémákat.

²⁰ Vö. [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Szakmai viták az alkotmányozásról. MN 1994. dec. 15.

Magam a klasszikus hármas híve vagyok, persze anélkül, hogy erőnek erejével akár történetileg, akár a jelenkor fejlődése szempontjából a soha nem volt teljes elkülönítést és bizonyos funkciókat ellátó szerveknek betagolását egyik vagy másik hatalmi ágba erőltetném. Az alkotmány elég fontos ahhoz, hogy a hatalmi ágak határainak átrajzolása, mégoly szépnek tűnő elméletek alapján is ne szolgáljon aktuális (párt)politikai célokat.

12. A hazai jog forrásai – az egyetemes európai jogfejlődés részeként – történetileg íratlanok és írottak voltak. A *szokásjog* egyes területeken – különösen a magánjogban – túlélte nem csupán a "feudális" (rendi) kort, de még a polgári korszakokat is. A jogélet több területén – mindenekelőtt a bírói joggyakorlatban – ma is fölfedezhető. S ez nem egyszerűen tudományos, hanem gyakorlati kérdés. Az alkotmányban való megjelenítése nehezen lenne mellőzhető akkor is, ha ez némely jogelméleti iránynak ellene mond.

A hazai alkotott (írott) jog fejlődésének középpontjában Szent István óta a törvény (*decretum*) állt, melynek jelentősége különösen megerősödött a rendiségnek a 13. századtól kialakuló, a 15. században kiteljesedett és 1848-ig tartó korszakaiban. A reformországgyűlések törvényhozásától és törvényhozási törekvéseitől egyenes és folytonos út vezetett a polgári kori legisztációhoz. E két kor egy volt abban, hogy az írott jog eredendő forrásának alapvetően a *törvényt* ismerte el, melynek létrehozásában az államfő (király, kormányzó, köztársasági elnök) és a törvényhozó testület (országgyűlés, nemzetgyűlés) külön-külön hatásköröket élvezett, ám törvényt csak úgy alkothattak, ha jogaikkal egybehangzóan éltek.

Törvénycikkjeink között tartalmukban és súlyukban nagy különbségek voltak ugyan, a magyar közjog formailag mégsem rangsorolta őket. A "sarkalatos törvények" csupán fontosságbeli kiemelést élveztek. Törvény és törvény között a meghozatal módjában nem volt különbség. Ehhez a historikus szempontból ideális *törvények közötti egyenlőséghez* visszatérni kartális alkotmány mellett ma már aligha volna lehetséges, ám a törvények további hierarchizálása így is elfogadhatatlan, nem távlatos, hanem napi (párt)politikai célokat szolgál.

Az alkotmány: *alaptörvény*; csupán a kiemelkedő törvény, s nem a többi törvénytől elkülönült, egymagában álló jogforrás, miként azt Bragyova András koncepciója tartalmazza. Megalkotására és módosítására – szemben a két hivatalos koncepcióbeli elképzelésekkel – továbbra azonos szabályok lennének alkalmazandók. Ez persze fölveti a népszavazás e körben való alkalmazhatóságának nehézségeit, sőt egyáltalán az egész intézmény sorsát is. E problémát szerintem elvszerűen nem lehet úgy megoldani, hogy az alkotmány megalkotásakor alkalmazzák a népszavazást, módosításakor viszont nem. Az meg egyenesen képtelenség, hogy bizonyos kérdéseket – pl. a köztársasági államformáét – kivegyenek az alkotmánymódosítás köréből (B:351.).

Az alkotmánynak mint kiemelkedő, különleges megalkotási követelményeket – így minősített törvényhozási többséget – igénylő alaptörvénynek a privilegizálásán túl történetileg indokolatlan a törvények közötti új keletű grádicsos fokozatok fönntartása. Nem lehet érv az ún. kétharmados (alkotmány-)törvények fönntartása és meghonosítása mellett, hogy általuk úgymond az alkotmány "tehermentesíthető". Ha ugyanis az egyetlen kartaként elfogadandó alkotmány mellett marad a magyar alkotmányozás, akkor elnagyolás nélkül vegyen bele minden alapintézményt. A kor

világdivatja szerint ne burjánozzanak el benne túlságosan nemzetközi jogi jellegű vagy "alkotmányos jogi" ("alapvető jogi", "alapjogi") normák, ám maradjon őket megillető hely pl. az önkormányzatoknak vagy éppen a választójog és választási rendszer garanciális szervezeti és eljárási szabályainak is.

Az országgyűlés 1989/90-ben végre visszatért a magyar jogalkotás hagyományos kerékvágásába: fő hatáskörével élve azóta száz száma alkotott (módosított) törvényeket. Jogszabály-gyűjteményeink kötetei a törvények számában – részint jelentőségükben is – kezdenek hasonlítani a régi *Magyar Törvénytárra*. Nincs többé törvényerejűrendelet-alkotás, s a kormány- és a miniszteri rendeletek is visszanyerték eredeti: törvényt végrehajtó rendeltetésüket. Ám itt a meglepetés! A törvényt pótló (törvényhelyettesítő) rendelet: fölhatalmazás alapján, némi "garanciákkal": a köztársaság elnöke általi kihirdetés és/vagy az Alkotmánybíróság különtanácsának előzetes normakontrolljával (*B:111.; M.70.§*); esetleg az országgyűlés utólagos kontrollja mellett. Az egyetértési jogkört akár parlamenti bizottság is gyakorolhatná, amely megoldás akkor is fenyegetően veszélyes, ha nem kizárólagosan az országgyűlésnek fönntartott törvényhozási tárgyról van szó (*IM: V. 2. d,e*). Maguknak a kizárólagos és nem kizárólagos törvényhozási tárgyaknak az alkotmányos szétválasztása is fölöttébb kétséges lehet.

Nem tudni, honnan vették a "szakértők" e törvényt pótló és törvényhelyettesítő rendeletek ötletét, hiszen oly gazdag a jelenkori egyetemes jogalkotás eszköztára, hogy mindenre lehet példa meg ellenpélda. Az európai jog- és alkotmánytörténet is szép számmal ismer hasonló megoldásokat, melyek eredetileg leginkább a szükségrendelet-alkotás intézményeként jelentek meg akár államfő, akár kormány által kiadott alakzatokban. Ezek kibocsátását viszont valamilyen kivételes állapot indokolta – ha indokolta –, melyet más neveken hatályos jogunk és jelen koncepciók is tartalmaznak.

Ha valami a "modern" jogalkotásban, akkor ez valóban idegen a magyar tradícióktól. Századunkban volt ugyan hetvenöt esztendő (1914–1989), a kivételes hatalomról szóló törvénynek (*1912: LXIII. tc.*) az első világháború kitörésekor való életbeléptetéséből a Népköztársaság Elnöki Tanáccsal együtt a törvényerejű rendelet-alkotás megszüntetéséig terjedő időszak, amikor – kisebb megszakításokkal -- a "törvényt pótló rendeletek" alkotása divott, ám ezt alkotmányos hiba, mi több: bűn lenne visszahozni.

13. A hazai alkotmánytörténet legbecsesebb, máig ható eleme az önkormányzat, melynek gyökerei messze a középkorba nyúlnak vissza, s amely a 19. századi polgári reformok során képes volt megújulni. Mégis, amikor 1990-ben sorra került az önkormányzati törvény, az országgyűlés a negyedik tanácstörvénynek indult tervezetből politikai alkudozások eredményeként úgy formált önkormányzati törvényt (*1990: LXV. tv.*), mintha e hét és fél évszázados múlt nem is lenne. Szinte semmit nem vett át az 1950-ig – legalábbis kereteiben – fennálló két szintű önkormányzati rendszerből; annál is inkább tekintgetett az önkormányzatot pusztán állampolgári joggá egyszerűsítő mai nyugati megoldásokra.

E törvény máig alapvető módosításokat igényelne, ám erre nincs meg az országgyűlésben (kormányban, pártokban) az elhatározó akarat. E felemás helyzet

tükröződik – amint azt már mások is megállapították²¹ – két előmunkálatban is; nem alaposabb Maczó Ágnesék tervezete sem (M. 106-107. §§).

A hazai területi önkormányzatok mindig többet jelentettek a részvételle (képviselőre) jogosult személyek (nemések, polgárok; választópolgárok) összedott egyéni képviselőténél. Az önkormányzat közösség (*communitas*) is volt a "megye közönsége" esetében éppen úgy, mint a szabad királyi városokban vagy a mezővárosokban. Az a liberális elv, amely csupán a "kollektív jogként" kezelt *egyéni* jogosultságot tekinti az önkormányzat forrásának, a társadalom polgári kori atomizáltságából indul ki. Pedig ez nem volt mindig így. Nem kell ahhoz az egyébként 1848 óta meghaladott rendi társadalom intézményrendszeréhez visszanyúlnunk, hogy fölfedezzük: az egyén csak természetes közegében, közösségében teljesedhet ki, élhet honpolgári jogaival, s e közösség több, mint az állampolgárok pusztja összessége. Mindaddig, míg a kisebb-nagyobb közösségek a maguk természetes útján helyre nem állnak, nem lehet valódi önkormányzat sem. A manapság szélteben-hosszában propagált *civil szervezetek* csak idegenből átlpántált satnya pótintézmények lehetnek mindahhoz képest, amit a magyar önkormányzatiság az évszázadok során kimunkált.

A helyi önkormányzati közigazgatás és dekoncentrált államigazgatás alapvető normáinak nem külön törvényben, hanem – ha kartális alkotmányban gondolkodunk – az alaptörvényben van a helyük. Megszüntetendő az az önkormányzati törvényi megoldás, amely lényegileg egy síkra helyezte a területileg több fokozatú önkormányzati rendszert. Ki kellene végre ismét mondani: a megye autonómiája nem azonos jellegű a területén lévő települési önkormányzatokéval, hanem *több* annál. A megyének megerősítésével járó reformja elkerülhetetlen. Erre talán még ma is a Bibó István és Erdei Ferenc tervezte városmegyeiség nyújthatna legszerencsésebb megoldást. Ennek keretei között kellene alkalmat találni az 1950-ben fől számolt egykori ún. csonka vármegyék helyreállítására, amely a részben éppen ennek hatására is megrekedt határmenti városfejlődésnek is kibontakozási lehetőséget adhatna (pl. a nevében is eltüntetett Csanád megye és Makó esetében).

Az alkotmányozók nem tekinthetnek úgy a mai meyerendszerre, mintha az területileg teljesen érintetlen lenne. Az 1990 előtti megye pedig ma már territoriálisan nem létezik, hiszen területét sok helyütt szétszabdalták a megyei jogú városok. Csongrád megye pl. 1990 óta ismét csupán földrajzilag képez egységet, hiszen területéből két megyei jogú város: Szeged és Hódmezővásárhely is kiszakadt, azaz a korábbi megye területén három megyei szintű önkormányzat működik, amit meg kellene jeleníteni a dekoncentrált államigazgatási szervek és intézmények elnevezésében is. Így pl. a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság elnevezése félrevezető, hiszen nem fejezi ki azt, hogy illetékessége a megyébe ékelt két megyei jogú városra is kiterjed. Ezek pedig közigazgatásilag nem részei a megyének.

Az 1950-ben az alkotmány és az első tanács törvény által megszüntetett, 1990-ben fölülről "helyreállított" területi önkormányzati rendszer létrehozói nem érzékelték a valamikor féltve őrzött önkormányzati hagyományokhoz való visszatérés fontos voltát. A főváros mellett kiemelt városok megjelölésére pl. a második tanács törvény

²¹ [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Érvék és ellenérvék az alkotmányról. Konceptió a kontinuitás jegyében. MN 1995. ápr. 11. Takács Albert "hiányosnak tartotta az önkormányzatokról szóló fejezeteket [a B.-ben], amely véleménye szerint elnagyolt"; [Bodnár Lajos] (b.l.): Vastagh Pál az alkotmányozásról. Európa tanács ajánlások. MN 1995. szept. 12. "Kritikaként fogalmazódott meg az önkormányzati jogok túlzott részletessége, ugyanakkor [...] a bizottság hiányolta a helyi államigazgatás alapjainak részletesebb kimunkálását."

(1954) örökségként újra fölvtették a "megyei jogú város" elnevezést ahelyett, hogy a *törvényhatóságnak* mind a (vár)megyékre, mind e törvényhatósági (ma: megyei) jogokkal bíró városokra egyaránt kiterjedő átfogó fogalmához visszatértek volna. A valamikori szabad királyi (törvényhatósági jogú) városok valóban egyenrangúak voltak a megyével, ami abban is kifejezésre jutott, hogy nem a megyéjéhez méregették a maguk, részben eltérő jogosultságait.

Egyébként is ideje lenne visszatérni bizonyos régi fogalmakhoz. A megyei tanácselnök megnevezésére emlékeztető megyei önkormányzati közgyűlés elnökének ismét – miként az már 1990-ben is fölmerült – az alispán vagy a megyeispán megnevezés járna. Akik ezt finnyáskodva csupán "feudális" jellegűnek tartják, valójában nem ismerik a magyar történelmet. Ha legősibb élő állami intézményevünk, a *megye* ezer esztendőn át megmaradhatott, miért ne lehetne visszahozni vezetőjének illő megnevezését? Természetesen korszerű, ám a mainál jelentősen erősebb hatáskörrel. Amint azt teszi pl. az 1992. évi horvát helyi igazgatási és önkormányzati törvény, amely a megyének (*županija*) három vezetőjét ismeri: a közgyűlés által választott megyeispánt (*župan*) és a két alispánt (*podžupan*).²² Egyértelművé és intézményesen szavatolttá kellene tenni azt is, hogy a megye közgyűlése nem az országos politikai pártok érvényesülésének fóruma, hanem a megyében lévő települési önkormányzatok (és köztestületek) képvisleti szerve legyen.

A törvényhatósági közgyűlések és 'községi (városi) képviselő-testületek létszámát a hagyományoknak megfelelően valóban nevükhöz méltóan kellene megállapítani. A mai kis létszám, amelynél pl. a szegedi városháza közgyűlési termében csak minden harmadik-negyedik helyen ül egy-egy városatya, valójában az érdemi képviselő korlátozását jelenti. Különösen föltűnő ez kisebb községekben, ahol még az egykori tanácsi végrehajtó bizottságokét sem éri el a képviselő-testület létszáma.

A települési önkormányzatokban – köztük a "megyei jogú" városokban – fölöttébb hiányzik a valamikori szűkebb végrehajtó testület: a *városi tanács* (a még korábbi magisztrátus) és a *községi elöljáróság*. E szerveket bizottságokkal pótolni nem lehet. Nem szerencsés s történetileg indokolatlan a polgármesteri hatáskörnek minimálisra csökkentése, a (fő)jegyzőjének pedig a megnövelése.

A tanácsrendszerben fogant mai területi autonómiáink rendszerében még egy historikusan bosszantó jelenség figyelhető meg: az "önkormányzat" kifejezésnek mint a valamikori "tanács" pótlékának unos-untalan intézményesített használata. Mert ha egykoron történetesen *Bihar vármegye közönsége* vagy *Szeged városa* – a Város – állást foglalt, akkor e megnevezésben értelem szerint benne volt: az autonómia legfőbb képvisleti szerve hallatta a szavát, s nem kellett még önkormányzatára is minden esetben utalni. Ha tehát pl. Bagamér nagyközség képviselő-testülete határoz valamely ügyben, az önkormányzat fogalmának használata fölösleges.

Mindez nem harmadrangú fogalmi kérdés, mint ahogyan a jelképek – különösen a megújuló megyei, városi és községi *címerek* – használata sem az. Ha ugyanis ezeket nem pusztán jelvényeknek minősítik, akkor módot kellene adni hivatalos, jogszerű használatukra, különösen a *pecsétben* való alkalmazásra. Jelképesen ezzel lehetne szétválasztani egymástól a helyi autonómiákat a köztársasági címer használatára jogosított dekoncentrált állami szervektől és intézményektől.

²² Narodne novine, 1992. december 30. (Heka László szívességéből.)

Az önkormányzatok a hazai alkotmányfejlődésben mindig olyan sajátos szereket jelentettek, melyet nem egybe mosni, hanem élni kiteni érdemes, ha kell: az alkotmányozás eszközeivel is.

14. Az országgyűlést illetően két koncepcióban is fölvetődik ugyan a kétkamarás törvényhozó testület gondolata (B: 148-149.; IM: IV. 5.), ám a szerzők vagy valamilyen kifinomult megoldásra tesznek kísérletet; mint pl. "az egykamarás parlament intézményes kettéosztását"-ra "Törvényhozó" és "Ellenőrző" Tanácsként (B: 149.), vagy kimondottan tagadják. Miként a minisztériumi koncepció erről szól: "Magyarországon jelenleg uralkodó politikai és alkotmányjogi felfogás szerint nincs szükség második kamarára" (IM: IV. 5.). Az *Új magyar alkotmány* beszédes hallgatással mellőzi e kérdést, ami arra vall: a jelenleg az Országház falai között ülők nem tartanak igényt az atomizált választópolgárságától elütő képviselőre, amelyre egyébként társadalmi igény azért mégiscsak megfogalmazódott.²³

Országgyűlésünk 1608-tól 1944/45-ig két táblára (házra) tagolódott. Ha mégis reális megvalósíthatóságának küszöbéig érkezne újra a "második kamara" – természetesen nem egy új felsőház –, összetételét és a képviselőházénál mindenképpen szűkebb hatáskörét illetően érdemes lehetne visszanyúlni a hazai intézményi előzmények fölújítható elemeihez. Képviselőt nyerhetnének benne a megyei és városi törvényhatóságok, a köztisztviselői autonómiák (a Magyar Tudományos Akadémia mellett az egyetemeket sem mellőzve), az országos kisebbségi önkormányzatok (letisztult rendszerben), sőt a történelmi egyházak is, amelyek helyzetét – nem csupán a lelkiismereti és vallásszabadság oldaláról – az alkotmánynak egyébként is érintenie kellene.

A képviselőválasztás anyagi, szervezeti és eljárási jogára – a választójogra és választási rendszerre – vonatkozó alapvető intézményi szabályozást az alkotmánynak is tartalmaznia kell. A mostani munkálatok általánosságai nem elégíthetik ki az alkotmányozás követelményeit (B: 153.; IM: IV. 2.; M: 56. §). Az alkotmánynak állást kell foglalnia a választási rendszer egynemű vagy vegyes (többségi [egyéni] és/vagy arányos [lajstromos]) rendszerének kérdésében.

A honi alkotmányos előzmények a többségi (egyéni) választókerületi rendszer mellett szólnak, némi arányossági elem, így különösen a maradék (töredék) szavazatoknak megyei, majd országos listák között való szétosztásával. A "nemzeti kerekasztal" mellett (nyugat)német mintára "főltalált" vegyes rendszer, melynek alapelemei egyébként már az 1938. XIX. tc.-ben is megvoltak, egyelőre alighanem így is megmarad. Az országgyűlési pártok együttes érdeke bizonyára ezt diktálja. A hagyományos többségi (egyéni) rendszerben – miként az ősi angol példa is mutatja – kétpárt-rendszer alakulhatna ki. Az ország érdekében való lenne a szilárd két-három pártos alapuló hagyományos politikai rendszerhez visszatérni, ez azonban aligha lehet a mai pártok érdeke.

15. "Az országgyűlési képviselők – olvasható az *Új magyar alkotmányban* – tevékenységüket a köz érdekében végzik. Választóiknak felelősek, bármikor visszahívhatók." (M: 59. §, kiemelés tőlem.) "Az 59. § – hangzik az Indoklás – az

²³ Így pl. Alkotmánykonceptió. Készítette és közreadja a Független Jogászforum választmánya (rövidítve). MN 1994. okt. 8.

egyik legjelentősebb garancia a választópolgárok kezében. A visszahívhatóság alkotmányos rögzítése kossuthi alapelv. Kossuth úgy fogalmazott, hogy ahol nincs visszahívhatóság, ott nincs demokrácia, csak uralom." (120.)

Köztudottan a visszahívás a rendi képviselet intézménye volt, s tőle függetlenül a tanács- (szovjet-) rendszerben is megjelent, a polgári kori törvényhozó testületek képviselői viszont a kötetlen (szabad) mandátum birtokában visszahívhatatlanok. A választók egyetlen eszközzel bírnak: a következő választáson nem választják meg azon képviselőket, akiknek politikai tevékenységébe vetett bizalmuk időközben megrendült. A polgári doktrína szerint a képviselő az egész nép (választóközönség) mandatáriusa lévén, visszahívhatatlan.

A visszahívásnak népképviselet mellett is lehetnek szószólói. Közéjük tartozik Maczó Ágnes (FKGP) is, kinek férje néhány éve "egy külvárosi könyvzúzdában rátalált Kossuth Lajos alkotmánytervezetére".²⁴ Hogy valóban "keves publicitást" kapott-e Kossuth Lajosnak e műve, nem vizsgálom. Spira György hat esztendővel ezelőtt dolgozta föl, s adta ki mintegy kritikai kiadásban. Igazán sajnálatos lenne, bár manapság, a könyvterjesztés összeomlása idején – egyáltalán nem lenne meglepő, ha e csinos kis könyvecske is zúzdába került volna.²⁵

Kossuth 1851-ben kelt és 1859-ben kiegészített alkotmánytervezetében az országgyűlést továbbra is kétkamarásnak gondolta: a már 1848/49-ben is fölmerült megyék által választott *senatusra* és a *népképviselők házára* tagolva. A valamikori követutatisztást nem kívánta fölújítani, a szenátorok és népképviselők visszahívását viszont valóban vissza akarta állítani. A szenátorok mint az egykori vármegyei követek jogutódai ezúttal is az immáron népképviseletivé alakított *megyegyűléstől* nyerték volna megbízatásukat, s ugyanez a testület hívhatta volna vissza is őket.

A választópolgárok választotta népképviselők esetében ilyen intézményes testület nem lévén, Kossuth a következő eljárást javasolta:

*A szavazattal bírók registratójának módját a törvény elhatározza, s kiszabja egyszersmind minden választó kerületre nézve a köztisztviselőt, ki a választást vezeti. Ez bizalmatlanság következtébeni újválasztásra csak azon esetben hívja fel a választókat, ha a bejegyzett választóknak felénél legalább is eggyel több aláírással ellátott írott nyilatkozat adatik be hozzá, az aláírók bizalmának elvesztését magában foglaló s új választást követelő. Ez azonban az ekkint vissza hívtak újbóli megválaszthatását nem zárja ki.*²⁶

Kossuth alkotmányterve – benne a visszahívás intézménye – terv maradt, ha 1861-ben konzervatív oldalról föl is merült a régi megyei alsótáblai képviselet – vele együtt az utasítási és visszahívási jog – fölújítása a választói népképviselettel szemben.²⁷ Ám Kossuth ebből, egykori ellenfeleinek elképzeléseiből, aligha kért volna.

Kossuthnak a követvisszahívás fölújítására megfogalmazott elképzelése nyilvánvalóan municipalizmusából: megyepártiságából fakadt, melynek lényege a népképviseleti lábra állított vármegyének a polgári államba való beillesztése volt.

²⁴ Cseke Hajnalka: Alkotmánytervezet családi vállalkozásban. [...] MN 1995. máj. 20.

²⁵ Spira György: Kossuth és alkotmányterve. Debrecen, 1989.

²⁶ Uo. 63–64.

²⁷ Sipta István: Törekvések a vármegyek polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Bp., 1995. 75–79.

Kossuth egyébként az 1848: V. tc. megalkotásakor egészen más, a polgári képvisellel összeegyeztethető véleményen volt. A Pesti Hírlapnak az 1849. március 30-ai kerületi üléséről szóló tudósítása erről ezt őrizte meg az utókornak: "Bevégezettvén a törvényjavaslat feletti tanácskozás, Tanóczy K.[ázmér] az istenben boldogult utasítások mellett szolt; Olgyay T.[itus] pedig legalább a visszahívás jogát kívánta épentartani. Kossuth L.[ajos] megjegyzé, hogy mindennél még becsesebb jogot is tud, ti. a követküldést." Követválasztás, követutasítás, követvisszahívás: a magyar rendi törvényhatóságoknak – köztük a nemesi vármegyéknek – a törvényhozással kapcsolatos legbecsebb jogai voltak, ám – s ezt jelzi Kossuth gúnyos megjegyzése – egymástól elválaszthatatlanok is. Ha pedig a törvényhozás a népképviselőre áttérve veszni hagyta a rendi követküldést – a másik kettőt kimondatlanul is fölalta. Kossuth ekkor meg is magyarázta ennek intézményes indokoltságát, amennyiben rámutatott: a választókerületi rendszerben nincs olyan testület, amely utasíthatna vagy visszahívhatna. "Az utasítások helyét – vallotta – ezentúl a választók előtt letett professiók pótolják; s a nép, midőn választ, meg fogja kérdezni választottját, mit hisz a népről stb."²⁸

Az 1848: V. tc. egyébként *expressis verbis* nem említette a követutasítás és -visszahívás megszüntetését; a népképviselő mellett elenyésztek azok maguktól is. Hogy Kossuth utóbb nemcsak a visszahívási jogot próbálta fölleveníteni, hanem egy Helfy Ignác által a főrendiház 1885. évi reformjának vitájában fölolvastott levélben a megyéknek a törvényhozással kapcsolatos, 1848-ban kifejezetten meg nem szüntetett jogait fönttartandónak ítélte, municipalizmusára vezethető vissza.²⁹ Egymásnak ellentmondó kijelentései csakis a változó korok intézményeivel összevetve értelmezhetők. Abból, hogy 1851/1859-ben a hazától távol, az önkényuralom idején fölújítandónak vélte a visszahívását, ma nem szerencsés olyan következtetést levonni, amely a polgári népképviselő doktrínájának a képviselők visszahívhatatlanságáról vallott alapelvét megkérdőjelezhetné.

16. A hagyományos végrehajtó hatalom körében a két orgánumnak: a köztársasági elnöknek és a kormánynak a helyzete sok fontos részletkérdést vet föl, melyeknek alkotmánytörténeti elemzése szétfeszítené e munka kereteit. Miként fentebb is írtam, történetileg indokolatlan szaporítani a "hatalmi ágak" körét. A köztársaság elnöke és a kormány hagyományosan a végrehajtó hatalom részesei lehetnek anélkül, hogy hatáskörük összefonódna. Az 1848: III. tc. szerinti hazai parlamentáris rendszerben egyértelműen a kormány (a független, felelős minisztérium) volt ugyan e végrehajtó hatalom tényleges birtokosa, de az államfőt (királyt, kormányzót, köztársasági elnököt) fontos saját hatáskörök illeték meg, ám azokat (is) csak miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatta. Nincs történeti indoka annak, hogy a jövőendő magyar alkotmányozás valamikor is eltérjen az ellenjegyzés kötelmétől.

Az államfő megválasztását illetően honi hagyományaink – s nem csupán az 1946: I. tc., hanem a régi királyválasztások és a kormányzóválasztás (1920: I. tc., 1937: XIX. tc.) egyaránt – az országgyűlés általi választás mellett szólnak. Elképzelhető természetesen egy külön választótestület konstruálása – pl. az országgyűlésnek területi,

²⁸ Pesti Hírlap, 1848. ápr. 7.; KLÖM 11: 704. Vö. Ruszoly József: Az országgyűlési népképviselő bevezetése Magyarországon. (Az 1848: V. tc. létrejötte). Kézirat; várhatóan megjelenik egy, a Miskolci Egyetem által kiadandó kötetben.

²⁹ Sipta István, 79.

testületi, nemzeti stb. önkormányzati követekkel való mintegy nemzetgyűléssé való eseti kibővítése –, sőt a választópolgárok általi választás is, bár ez utóbbi megoldás minden hazai történeti előzményt nélkülöz.

A kormányt illetően elhibázott s a kipróbált 1848: III. tc.-nek ellentmond a sajátos német hagyományokkal és jelenkori viszonyokkal indokolható az 1989/90-ben konstruált kancellári típusú kormány fönntartása. Mélyen sérti a magyar alkotmányos hagyományokat a miniszterelnök és a miniszterek kapcsolatának alá- és fölérendeltségi viszonyba szorítása, melyben a miniszterelnök "gazdaként" rossz cseléd módjára mintegy elcsaphatja minisztertársát. Ideje visszatérni az 1848: III. tc. intézményi rendjéhez, melyben a miniszterelnök *primus inter pares* volt, az ehhez illő, megszolgált és folyamatosan bizonyított egyéni politikai tekintéllyel és súllyal.

Az 1848: III. tc. szerint a minisztériumnak mint kormánynak osztályai voltak, melyeket már 1848/49-ben szakminisztériumokká szerveztek. A miniszter és minisztériumának viszonya a jövőbeni magyar alkotmányban is egyértelműen tisztázandó. Noha a miniszter változik, minisztériuma pedig marad (ha marad), a minisztérium irányításának joga és felelőssége a mindenkor minisztert illeti, illetve terheli. Ha mai viszonyok közepett nem is kiadmányozhat mindent, a kiadmányozást csak ő rendeltethetné el, még az ún. hatósági eljárásokban is.

Nem szorul bővebb indoklásra, hogy a miniszteri felelősség intézménye is alkotmányban szabályozandó. E jogi felelősségre – amely történetileg egyébként nem csupán büntető-, hanem alkotmányjogi jellegű is – az 1848: III. tc. ma is kínál megszívlelendő kiinduló pontokat.

17. A törvénykezési szervezet a bírói és ügyészi szerveket egyaránt magában foglalja, bár szoros értelemben csakis a bíróságok tagolhatók bele. Jó lenne – miként arra Bragyova András is javaslatot tesz (B: 268.) – a törvénykezés kifejezésnek visszaadni régi értelmét, s feledtetni azt a politikai és publicisztikai (sőt jogász) nyelvrontást, amely egy egészen más fogalom: a törvényhozás megjelölésére használja föl immáron közel egy évtizede.

A bírósági fórumrendszert illetően "levegőben lóg" a négy fokozat helyreállítása; ennek "csupán" finansziális nehézségei lehetnek. Ha ez megtörténik, indokolt lenne – ahol lehet – visszatérnünk a hagyományos bírósági fórummegnevezésekre; emígyen: "helyi" bíróság, törvényszék, ítélőtábla, Legfelsőbb Bíróság (esetleg ismét: Kúria). Sajnos a "helyi" bíróság hagyományos járásbíróság elnevezése járások nélkül nemigen állítható vissza, ámbár a közigazgatási járás és a járásbíróság illetékességi területe annakidején sem mindenütt esett egybe. A "megyei bíróság" félrevezető s történetileg 1872 óta mindenképpen hamis elnevezése helyett visszanyerhetné a magyar jogélet a törvényszéket, mely elnevezést ma – egyre inkább csupán az idősebbek nyelvén – maguk a "megyei bírósági" épületek őrzik. A harmadik fokozatban eljáró fórumot is megszolgált nevével illetve *ítélőtáblának* kellene nevezni, nem pedig – mint hírlik – a megszűnése előtti elnevezésével felsőbíróságnak (1949-1951). Ami a Kúriát illeti, ha az elnevezést nem is: épületét vissza kellene adni az igazságszolgáltatásnak, mert azt az épületet kizárólagosan csak az országgyűlésnek szánt országházzal szemben nem Néprajzi Múzeumnak és pártarchivumnak emelték eleink.

Az állami ügyészi szervezet viszonylag új, csak az 1870-es évektől létező intézmény a magyar alkotmányban. Akkor – a Koronaügyészséget nem számítva – az

Igazságügy-minisztériumnak volt alárendelve három – vagy inkább két és fél – szintje (kir. főügyészség, kir. ügyészség, kir. ügyészi megbízott). Kellő önállósággal historikusan való visszarendelése a kormány által gyakorolt végrehajtó hatalom és a törvénykezés között teremthetne intézményes kapcsolatot.

18. Az Alkotmánybírósággal kapcsolatban alapjában véve osztom Szabó József fönntartásait. Noha a közjogi bíráskodásnak a magyar alkotmánytörténetben is vannak hagyományai, ez az intézmény nálunk *így* gyökértelen. A jövőendő magyar alkotmánynak mindenképpen vissza kellene térítenie a hazai közjogi bíráskodás kitaposott ösvényére, anélkül persze, hogy az Alkotmánybíróság az európai testvérintézmények újszerű hatásköreit teljesen elveszítené. A *normakontroll* idegen ugyan hagyományainktól, ám megszorított formában fönnttartható lehetne.

Az intézmény létrehozói és a vele foglalkozó alkotmányjogászok a legcsekélyebb alkotmánytörténeti érzékről sem tettek és tesznek tanúságot, amikor egy közjogi bíróságra – mert az Alkotmánybíróság is az – csupán az európai államok mai tételes szabályozásában meglévő hatáskörök egy részét vélték és vélik ráruházhatónak. Az ún. *állambírói* hatáskörök valójában nagyon is megilletik (megilletnék) e fórumot, hiszen európai (német) genézise éppen az ezeket gyakorló szervekre vezethető vissza.

Történeti s jelenkori tapasztalások egyaránt erősítik Bragyo András, aki némileg bizonytalanul ugyan, de fölveti a *választási bíráskodás* hatáskörének az Alkotmánybíróságra ruházását (B:264.). Így van ez szinte valamennyi európai társintézménye – köztük a példaadó az osztrák *Verfassungsgerichtshof* és a német *Bundesverfassungsgericht* – esetében; hazánkban is legfelsőbb szintű bírói orgánumok (m. kir. Curia [1901-1918], m.kir. Közigazgatási Bíróság [1927-1944]) jártak el mindazon időben, amikor éppen nem a Ház hatáskörébe tartozott. Semmivel nem indokolható – hacsak a konkrét alkotmányjogi viták elől való meneküléssel nem – az, hogy a megyei bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság ítélkezzenek közjogi ügyekben akkor, amikor az országnak van elvileg erre hivatott közjogi bírósága: az Alkotmánybíróság. E fórum bírói jellege csakis ezáltal erősíthető, a választási bíráskodás mindenképpen ugyanis kontradiktórius eljárást igényel.³⁰

IV.

19. *Hagyomány és modernség.* Egymást csak látszatra kizáró fogalmak. A magyar alkotmány legjobb korszakaiban úgy volt korszerű, hogy az újra átmentette azokat a biztos alapokat, amelyek addig is nélkülözhetetlen alkotóelemei voltak. Számos elem közül legyen elegendő itt ismét a megyerendszer és az országgyűlés korszakonként meg-megújuló intézményére utalnom.

Az az alkotmányos rendszer, amely Közép- és Kelet-Európában – így Magyarországon is – az 1949 és 1989 közötti időszakban volt, megbukott. Az egységesülő Európa nyugati fele hasonlást igényel e téren is. Mindebből nem következhet az, hogy a magyar alkotmányfejlődés minden hagyományos elemét földadva mértéktartás nélkül recipiáljuk valamennyi intézményét, azt a látszatot keltve, hogy itt

³⁰ Két könyvem e témáról: A választási bíráskodás Magyarországon. 1848–1948. Bp., 1980.; Alkotmánytörténeti tanulmányok 2. A választási bíráskodás: közjogi bíráskodás. Szeged, 1992.

korábban semmi sem volt. Érdemes Nyugatot is emlékeztetnünk rá, hogy a magyar alkotmányfejlődés legjobb időszakaiban olyan európai szinten volt, amelyre még mindig lehet nem csupán hivatkozni, de építeni is. 1848. évi alkotmányunk, 1849., majd 1868. évi nemzetiségi törvényeink pl. nem maradtak el a korabeli német-osztrák alkotmányok (tervezetek) mögött, mi több: parlamentarizmusban, önkormányzatban s részben kollektív jellegű nemzetiségi jogokban meg is haladta azokat. S a századfordulóig legalábbis Európa polgárosult része tisztában lehetett ezzel, anélkül, hogy *raportra* rendelt volna bennünket. Igaz, annakidején holmi velencei bizottság sem létezett...

20. *Alkotmány és hagyomány*: alkotmányozás és alkotmánytörténet. A századfordulón és a Horthy-korszakban a magyar közjog irodalmának jelentős része erősen historikus jellegű volt. A történeti alkotmány vizsgálatánál nem egyszer összefonódott az alkotmánytörténet és a közjog. A közjog tudományának egyidejűleg volt pozitivista irányzata is, miként az alkotmány- és jogtörténetben is kialakult a magyar történeti alkotmány hamisan idealizált voltával leszámoló, Eckhart Ferenc nevével jellemezhető irányzat, amely – ha szellemtörténeti keretekben is – tárgyunk történettudományi voltát hangsúlyozta. Az 1931. évi képviselőházi "nemzeti felháborodás" – ha gr. Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatási miniszter meg nem védi – az alkotmány- és jogtörténet professzorát könnyen elsodorhatta volna katedrájáról is. "A leghevesebb vádak – emlékezett rá 1946-ban, tankönyve Előszavában – voltak: kétséget ébreszttek fel az ifjúságban alkotmányos intézményeink iránt, jogi és társadalmi viszonyainkat a szlávokéival hasonlítom össze és – a legnagyobb borzasztóság! – kételyeket támasztok a szentkorona-eszmével szemben."³¹

Eckhartnak tehát sikerült az alkotmánytörténetet leválasztani a historizáló közjogról. Nem szándékain múlt, hogy az túlon túl is sikerült. A szocialista államjog mellett, amelynek képviselői főként csak a "haladó hagyományokat" voltak hajlandók tudomásul venni, az állam- és jogtörténet szinte teljesen elszigetelődött. 1945 vagy még inkább 1949 oly határpontnak számított, hogy az előtte való alkotmány- és jogfejlődés legfeljebb "történeti bevezetőnek" lehetett, melynek a szocialista intézmények továbbfejlesztéséhez semmi köze nem volt. Idővel, az 1960-as évek végétől oldódott ugyan e merev elzárkózás, különösen az államjog-tudomány történetiségre érzékenyebb szerzőinél. Így különösen Kovács István munkássága rejt máig igazán nem értékelt historikus irányultságot. Az állam- és jogtörténet elszigetelt helyzete azonban sem 1989 előtt, sem utána nem változott meg alapvetően.

Az alkotmány- és jogtörténet máig önkörében mozog. Ez a tudományos alaposság szempontjából nem csupán helyes, hanem egyedül lehetséges létformája is. Ám az alkotmány- és jogtörténész képes lehet arra is, hogy kapcsolatot teremtsen múlt és jelen, sőt talán a jövőndő között is. Intézményi példák és eszmei előzmények figyelembe vételén mindenképpen ajánlhatja a jog- és államtudomány képviselőinek, sőt a jogalkotóknak is. Persze csak akkor, ha erre a másik oldalon is igény lesz.

Mint aki hosszú évek óta – három évtizede – kutatom a magyar alkotmánytörténet bizonyos témáit, így különösen a választójog, a választási rendszer, a választási bíráskodás és az önkormányzati képviselői történetét,³² örömmel venném,

³¹ Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Bp. 1946. 3.

³² Könyveimen kívüli fontosabb tanulmányaimat hasonmás kolligátumok formájában Szegeden az egyetemi kiadónál közreadott tansegédleteim tartalmazzák: Alkotmánytörténeti tanulmányok 1: Rendiség és

ha munkámat e tágabb szakma nem jogrégésznek, hanem olyan tevékenységnek minősítené, amelyből levonható tapasztalatokra a mai alkotmányozók is bizony építhetnek. Ebben a talán nem hiábavaló reményben³³ írtam e sorokat a kettős nemzeti ünnepnek mindkét jeles napra emlékeztetően verőfényes délelőttjén.

Újszegeden, 1995. október 23-án.

JÓZSEF RUSZOLY

VERFASSUNG UND TRADITION

Historische Bemerkungen zu drei Vorarbeiten einer neuen Verfassung

(Inhalt)

Der Verfasser gibt im Teil I einen kurzen Überblick über die Entwicklung der historischen Verfassung Ungarns von der Krönung Stefans des Heiligen (1000) bis zur Entstehung der Verfassung der Volksrepublik (1949). Seit der Publikation der letzten umfassenden und grundlegenden Verfassungsnovelle vom 23. Oktober 1989 wurde sie zum Grundgesetz der neuen Republik geworden. Seit Jahren beschäftigt sich man mit den Vorbereitungen einer neuen Verfassung. Der Autor schreibt im Teil II zeitgeschichtlich über die Erscheinung dreier Vorarbeiten im Jahre 1995. Im Teil III kritisiert er als Verfassungshistoriker diese Elaboraten, nämlich: *Az új alkotmány egy koncepciója* (Eine Konzeption der neuen Verfassung) von András Bragyova (Institut für Staats- und Rechtswissenschaften der Ungarischen Akademie der Wissenschaften), *A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója* (Regelungskonzeption der Verfassung von Republik Ungarn) (Justizministerium) und *Új magyar alkotmány* (Neue ungarische Verfassung) von Ágnes Maczó und Ilián G. Nagy.

népkepviselet (1991); 2: A választási bíráskodás: közjogi bíráskodás (1992); 3: Önkormányzat és hagyomány (1993); válogatásuk kiegészítve: Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből (1995).

³³ Írásaim, melyekben hiábavalónak bizonyult javaslatokat tettem alkotmányos intézményeink továbbfejlesztésére: Előjáróság – képviselő-testület. Állam és Igazgatás, 1983. november (1053–1054.); Választási bíráskodás nálunk – de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny, 1984. augusztus (451–453.); Választójog és hagyomány. Hítel, 1989. március 15. (57–66.); utánközlésben: Alkotmánytörténeti tanulmányok I: 387–390.; Az alkotmányozás történetisége. Állam és Igazgatás, 1989. június (523–532.), utánközlésben: Alkotmánytörténeti tanulmányok I: 391–400.; Választási rendszer és bíráskodás. MN 1989. július 14.; A nékülözött választási bíráskodás. MN 1990. április 24.; Önkormányzat és hagyomány. Hítel, 1990. június 13., utánközlésben: Alkotmánytörténeti tanulmányok 3: 238–241.

Alkotmányfejlődési zavarok szociológiai összefüggései

I. Kettős (inkongruens) társadalmak és mozgalmak

A tradicionális társadalmaknak polgári társadalommá való átalakulási folyamatát az úgynevezett modernizációs programok segítik elő és viszik keresztül. A modernizáció mindazoknak az értékeknek, céloknak és eszközöknek a kiválogatását, valamint alkalmazásba vételét jelenti, amelyek segítségével a társadalmi, gazdasági, politikai (állami) rendszer és a kultúra leveti tradicionális jellegét. Minden polgári társadalomban tehát a modernizáció mint új eszköz, mint egy követelményrendszer megjelent és e programoknak a megvalósulása hozta létre az új társadalmakat. A modernizáció azonban nem volt mindig sikeres, sőt kisebb-nagyobb zavarokat, konfliktusokat okozott a társadalmi fejlődésben.¹

A modernizáció szűk, bizonyos torzított értelmezésében tehát technikákat, eszközöket, eljárásokat jelent, amelyeknek szerepét, hatását a társadalom alrendszerein keresztül tanulmányozhatjuk.² A XX. század társadalmi fejlődésében a probléma onnan keletkezik, hogy lehetséges modernizációs eszközök társadalmi méretekben való alkalmazása és terjesztése akkor is, ha a modernizáció nem pontosan valamilyen korábban sikeresnek bizonyult polgári társadalmi program megvalósítására irányul. A XX. század nagy problémája a társadalmi alakulásban, hogy a szélsőséges jobb és baloldali mozgalmak a modernizáció eszközeit bevetve próbálják a társadalom gazdasági, kulturális, politikai elmaradottságát "behozni", *de nem vállalják a fejlett polgári társadalom értékeivel való teljes azonosulást*. A modernizációs eszközök erőltetése a fejlődésben elmaradt, perifériákon levő társadalmakban tehát semmiféleképpen nem a fejlődés értékmérője. Pusztán egy olyan "tanulási eljárás", amelynek a segítségével másoknál sikeresnek bizonyult eszközöket át akarnak venni, anélkül azonban, hogy a társadalmi átalakulás egész folyamatát igենelnék és a társadalmi átalakulás konfliktusait felvállalnák, a változással járó áldozatokat meg is hozzák. Ezért a modernizáció "önmagában" a társadalom *alapértékeitől, céljaitól* elvonatkoztatva nagyon veszélyes eszköznek bizonyult, s bizonyulhat a jövőben is. A

¹ A modernizáció fogalmáról és a magyar társadalom modernizációjával kapcsolatos problémákról lásd Kulcsár Kálmán: A mai magyar társadalom, Kossuth Könyvkiadó, 1980. I. fejezet. A modernizációval foglalkozó társadalomelmélet, politológia és szociológia számos megalapozó munkáját a 12. sz. jegyzetben ismerteti. – A magyar modernizáció politikai összefüggései. Valóság 1995. 11. sz.; Pokol Béla: Ideológia és politika mint társadalmi alrendszer, Társadalomkutatás, 1987. 2. sz.

² Vö. Pokol Béla: Modernizáció – a társadalmi alrendszerek funkcionális elkülönülései, Társadalomtudományi Közlemények, 1983. 3. sz.

modernizációs kísérletek Közép- Kelet-Európában – és sajnos nálunk sem – nem oldották meg az egységes polgári társadalom kialakulásával járó problémákat, s itt évszázad óta küszködünk a "kettős társadalom" torzító hatásaival.³

Közismert például, hogy a gazdaságban a nemzeti szocializmus nagyon sikeresen alkalmazott modernizációs eljárásokat, amellyel a II. világháború előtt hatalmasra növelte gazdasági, majd ezt követően katonai potenciálját is. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy ez a modernizáció valódi társadalmi előrelépést jelentett volna. Ugyanezt mondhatjuk a szocialista forradalom után a Szovjetunióban megindult folyamatokról, majd a népi demokráciák létrejötte után a Középkelet-, és Kelet-Európában végbemenő társadalmi és gazdasági átalakulásokról is. Itt is számtalan alkalommal modernizációs programok születtek. Például a termelés fejlesztésébe a legkövetkezetesebben próbálták átvenni a Taylor-i módszereket és ezzel "amerikai minta szerint" akarták a társadalmi, gazdasági átalakulást meggyorsítani, a gazdasági hatékonyságot hatalmasra növelni. Hogy ez mégsem sikerülhetett azt már a századforduló után a szociológusok közül többen, köztük olyan magyar szociológus, politológus, mint Szabó Ervin is látta. A technikák megvásárlása, új termelési és igazgatásszervezési eljárások átvétele nem jelent modernizációt polgári társadalom kiépülése nélkül. Szabó Ervin mondta például a taylorizmus magyarországi bevezetésének és kiteljesítésének 1913-as mérnöki programjáról;⁴ hogy olyan technikákat és termelésirányítási eljárásokat akarnak Magyarországon bevezetni, amelyek egy kifejezetten polgárosult társadalomban lehetségesek, márpedig itt a polgárosulás megrekedt. Ezért ami az USA-ban jó volt az nem lehetett jó a korabeli Magyarországon, ahol a *feudálkapitalista társadalom* ellenáll a modernizáció sikeres végrehajtásának. A fő cél tehát a társadalom polgári átalakulása és ezzel párhuzamosan megtörténhet és megtörténik a modern termelési eljárásoknak az átvétele és szerves fejlődése Közép- és Kelet-Európában is. Mindaddig, amíg a magyar társadalom nem "amerikanizálódik" addig lehetetlen a taylorizmus és más, egyre nagyobb számban megjelenő új gazdaságirányítási és gazdaságszervezési programnak az átvétele. A modernizáció ezért lehet olyan adaptáció, amikor az eszközök átvételével nem változik meg a társadalom "kettőzöttsége". A modern eszközök elterjedésében a tradicionális társadalmi viszonyok fennmaradása, hagyományos kötelek tovább élése, lehetetlenné teszi az eszköz sikerességét.

A szocializmus építésének magyar gyakorlata is 1968 után különösen sokat próbalkozott a társadalom lényegi megváltoztatása nélküli gazdasági modernizációval. Párthatározat született az üzemszervezés fejlesztéséről, új szervek jöttek létre a műszaki programok gondozására (Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság). Újabb és újabb tanulmányok jelennek meg a modern szervezés technikáinak magyarországi alkalmazási lehetőségeiről (ilyen volt például a path módszer, a "kritikus út" módszere, a programozott és programozatlan döntési eljárások Amerikából való átvétele stb.).

³ A kettős társadalom magyarországi koncepciójáról lásd Erdei Ferenc: A magyar társadalom a két világháború között, Valóság, 1976. 4-5. sz. Míg Erdei a két társadalom szembenállására építi koncepcióját, Balog Iván szerint Bibó a két Magyarország torz egybeszerveződését tartja a társadalmi bajok strukturális okának. Ide vonatkozó idézetet közöl Bibó István: Válogatott tanulmányok II. köt. 711–713. p., Balog Iván: A "zsidókérdés" a modern szociológiai irodalom tükrében. In: Bibó István életművének aktualizása, Konferencia a Friedrich Ebert Stiftung támogatásával, Szeged, 1992. november 5–7., 124. p.

⁴ Lásd Szabó Ervin: Vita a Taylor-rendszerről, Műszaki Közlöny, 1913. II. 2., lásd továbbá: Szentpéteri István: A taylorizmus mint a klasszikus polgári szervezéstan üzem-szervezéstudományi ága, Gazdaság- és Jogtudomány, MTA IX. Osztályának Közleményei IV, 1970.

Ezeknek korlátozott érvényű pozitív hatásai után hamarosan bebizonyosodott, hogy a gazdaság fejlődésének várt fellendülését ezek a technikák akkor sem teremtik meg ha Magyarország, főleg hitelek, megpróbálta a legmodernebb műszaki-technikai eszközöket, számítógépeket, számítástechnikai szoftvereket megvásárolni és alkalmazni. A magyar gazdaság tényezői e technikák megvásárlása után sem változtatták meg hagyományos tervezési módszereiket, változatlanul megmaradt a gazdaság "tervszerű irányítása", és verseny hiányában, a technikák tényleges alkalmazásában az érintettek jó része érdektelen maradt a megvásárolt technikák munkába állításában, adaptálásában. A szocialista üzemben megmaradt az a "kettős társadalom", amelyben a hierarchikus vezetői, értelmiségi érdekek kiegyenlíthetetlen ellentmondásban működtek a munkásság és az alkalmazottak érdekeivel.

Polgári átalakulás nélküli modernizáció sajátos jelensége a társadalom *megkettőződése*, "amelyben a párt elit és a szakértelmiség" egy része, a régi (és új) szakmunkás réteg (amelyik szintén elit a munkásságon belül) szembe kerül alacsony képzettségű alkalmazottak tömegeivel, a faluról bevándorló betanított és segédmunkás réteggel. Ezek az ellentmondások elérték ki a szocialista "inkongruenciát", az anómiát, az ambivalenciát és más társadalmi diszfunkciókat.⁵

Az inkongruencia jelensége szociológiai, szociálpszichológiai értelmezéssel világítható meg. A társadalom tagjai a modernizációs eszközök használatával és régi tulajdonosi állapotuk megváltozásával, termelőeszközök elvesztése (azoktól való megfosztása) után olyan bizonytalan helyzetbe kerülnek, vagy kerülhetnek, amelyben *elvesztik orientációs képességüket*, *elvesztik az érzéküket*, hogy milyen célokat kell szilárdan követniük, akár nagy áldozatok vállalásával is. Az inkongruencia legjobban a legnagyobb tradicionális osztályt, a parasztságot érinti, amikor is annak egy jelentős része, mint "elsőnemzedékes munkás" megjelenik az iparban, a másik része pedig magántulajdonától megfosztva lényegében bér munkási állapotba szorul. Mind az elsőnemzedékes munkás, mind az állami gazdasági munkás, sőt a szövetkezeti paraszt is a társadalmi átalakulási folyamatokból rendszerint a *negatív jelenségeket érzékeli* mindennapi életében. Tulajdona nélkül ez teljes kiszolgáltatottságot jelent, orientációs zavarba kerül, amikor "más" tulajdonosnak az uralma alá kerül, legyen az szövetkezeti vagy állami vállalat is. Ez az állapot piac nélkül a legdurvább hatalmi alárendelődést, "feudális jellegű" kiszolgáltatottságot jelent. Az "elsőnemzedékes munkás" is bizonytalan értekeiben: erős nosztalgia él benne a paraszti munka szépsége iránt, amikor saját maga osztotta be munkaidejét és bizonyos autonómiával rendelkezett, amelyet a modern nagyüzem teljesen megsemmisít, állapotát és személyi biztonságát a jog – minden látszólagos biztosítéka ellenére – nem védi. A munkások tényleges kiszolgáltatottságát – minden munkajogi védelem ellenére – "fényesen" dokumentálta a munkaügyi pereknek a sok tíz vagy százazres száma, amikor a parasztokból, sőt betanított munkásokból "szervezett dolgozók" lettek. Mindkét nagy társadalmi csoport a kényszer hatása alatt belekerült egy olyan társadalmi pozícióba, amelyben, amikor a társadalom konfliktusai éleződnek, akkor ezek a társadalmi csoportok egy része a tömeghangulati változásokat kiaknázó népvézérek vagy demagógok, ügyes elitek

⁵ A "kettős társadalom" zsákutcs fejlődésének diszfunkcionális következményeiről lásd Bibó István: Az európai egyensúlyról és békéről, Válogatott Tanulmányok I. köt., Budapest, 1986., 294 s. köv. p. Az inkongruenciáról Kulcsár Kálmán: Az ember és társadalmi környezete, Budapest, 1969. A devianciáról (anómiáról) E. Durkheim: Az öngyilkosság, Budapest, 1967., A deviáns viselkedés szociológiája, (Szerk: Andorka Rudolf – Buda Béla – Cseh-Szombathy László) Budapest, 1974.

manipulációjának pályáira sodródnak. Voltaképpen minden forradalomnak az ügyét inkább ez az "elsőnemzedékes munkásosztály" és szegényparaszt vállalja fel, nem pedig az a szakmunkás amelyik nemzedékeken belül szakismeretének birtokában társadalmi rangot és többnyire egzisztenciális biztonságot is kivívott már magának.

Az inkongruencia azonban a társadalom többi csoportjaiban is határozatlanságot, értékvesztést, értékválasztási bizonytalanságokat okozhat. Így van ez a léteben veszélyeztetett *kispolgári rétegeknél*, kisiparosoknál és kisebb földtulajdonnal rendelkező parasztoknál, akik a nagyipari fejlődés következtében, noha még tulajdonosi mivoltukat őrizték, egyre inkább ki lettek szolgáltatva olyan versenynek, amelyben belátható időn belül nekik alul kellett maradniuk. A kispolgár ezért ugyanúgy inkongruens állapotba kerülhetett és kibírhatatlannak tűnt szemében a fennálló társadalmi átalakulás. Rettegve gondolt autonómiájának elvesztésére, a gyárakba való bekerülésére, holott a modernizációnak ez a szükségszerű "lépése" volt a század elején.

A következő lépcsőfok az *értelmiség*, illetőleg annak Közép- és Kelet-Európában különösen nagy *állami bürokráciában* alkalmazott társadalmi csoportja. A közbürokráciák szintén egy *értékfeladó tendenciát erősítenek alkalmazottaikban*. A közbürokrácia mindenekelőtt komfortitást kíván a hatalmat megtestesítő "úrhoz", politikushoz, adminisztratív vezető beosztásban lévő személyekhez viszonyítottan. Ez a konformizmus többé-kevésbé jól működik akkor, ha az évszázados tapasztalatokat jól alkalmazza a vezető réteg a bürokratikus szervezetségen belül, de bizonytalanná válik a konformizmus akkor, ha a konformizmust elősegítő és biztosító fizetési, jutalmazási és szankcionálási rendszerek nem stabilizálódtak, nem szilárdultak meg és ezáltal nem gyakoroltatták be, nem rutinizálták a hivatalnoki működést. Középkelet-Európában a bürokráciák sohasem lettek olyan stabilak mint a nyugati polgári társadalmakban. Ezekben a bürokráciákban mind a fasizmus, mind bizonyos fokig még a szocializmus is híveket és táborot tudott magának gyűjteni. Noha ma már egyáltalán nem állja meg az a korai – főleg marxista elemzés – érvényét, hogy a fasizmus a középosztálynak, és azon belül a hivatali rétegnek a társadalmi bázisára épülő diktatúra, de tény, hogy a fasizmus valamilyen mértékig ezt a bürokráciát is fel tudta használni a régi hatalommal való szembefordulása érdekében, mert ebben a rétegben is az inkongruencia időnként végesen megrontotta a tájékozódó képességet.

Végezetül egyáltalán nem furcsa, hogy magában a vezető fél-feudalista, tőkés hatalmi rétegben is van inkongruencia, hisz a nagytulajdonosok éppen úgy differenciálódnak a tőkés folyamatok kibontakozása következtében. Ha a tulajdon nincs úgy védve, mint a hitbizományon keresztül, akkor ez az egyes nagybirtokosoknak a lemorzsolódását, tulajdonuknak a szétforgácsolódását és tulajdonosi mivoltuknak a korlátozását, esetleg megszűnését okozza. Ezért nem volt furcsa dolog, hogy voltak nyilas főurak, és nem volt érthetetlen dolog az sem, hogy szocialista és kommunista mozgalmakat támogattak egyes nagytőkések is.

Mindent egybevetve a kettős társadalomban a társadalom stabilitását – a strukturális kettőzöttségen, megosztottságon kívül, ami önmaga is bizonytalanságot okozó tényező – az a szociálpszichológiai jelenség erősíti fel, hogy *erős konfliktushelyzetekben a tradicionális osztályok átalakulásban lévő csoportjai eredeti politikai, ideológiai, gazdasági törekvéseiket megváltoztatva visszafordulnak, vagy egy más vezérlőprogramot fogadnak el, mint amit a polgári társadalmi átalakulás szerves fejlődése megkívánna*. Ezért a mozgalmak kialakulásában a XX. században ez az inkongruencia mindig döntő tényezővé vált Európában, először az első nagy háború

után, majd a két világháború között is, – Közép-Európában a területrendezések, ehhez kapcsolódó negatív hatásaival pedig vésszenen felerősödött. A II. világháború után ez az inkongruencia megjelenik a harmadik világban tömegméretekben, ahol a polgári átalakulásnak esélyei vannak, de a társadalom tradicionális rétegeinek a nagy befolyása ezt az átalakulást lassítja és rendkívül konfliktusossá teszi. Ezért ilyen inkongruenciával találkozunk a II. világháború után szinte egész Dél-Amerikában, Indiában, a hátsóindiai szigetvilágban stb. Nem is szólva arról, hogy milyen érzékenyen érintette a tradicionális társadalmakat a modernizációs eszközök megjelenése Afrikában, ahol ez beláthatatlan, ma is kiszámíthatatlan bonyodalmakat okoz.

A társadalom radikális mozgalmi, a harmadik világbeli forradalmak egyformán a tradicionális és modernizációs folyamatok ütközéséből "nyert" energiákból táplálkoztak. Ilyen ellentmondások érlelték ki a közép-európai mesterséges forradalmakat, pontosabban "álforradalmakat".

Az I. világháború után a fasiszmus előretörésének és részben a szocializmus későbbi terjedésének is egyik velejárója, hogy a népevezér, a párt első embere ismerje ezt a szociálpszichológiai jelenséget és a mozgalom megszervezésében és a mozgalmi energiák dúsításában fel tudja használni az inkongruenciának a jelenségét.⁶

Tudatosan manipulatív módon használta a szocializmus építésének gyakorlata is az inkongruenciában rejlő mozgalmi energiák felerősítésének, osztályharc szolgálatába állításának programját. A forradalom mesterséges életrehívásának sikeres alkalmazója volt elsősorban Sztálin, aki az osztályharc fokozódásával tartósan tudott olyan szituációt teremteni, amelyben a bizonytalan állapotban lévő általa vezérelt csoport a társadalom sokkal nagyobb többségére rá tudta kényszeríteni akaratát, hol igaz terror eszközeivel, hol pedig a manipulációnak más, kevésbé nyers módszereinek alkalmazásával. A bolsevikok kifejezetten olyan forradalomtörténeti munkákat, sőt regényeket íratnak, amelyek mozgalmuk, permanens forradalmi jellegét támasztották alá. Forradalmi forgatókönyveik pl. a jakobinus uralmat tartósan sikeresnek bizonyuló formaként mutatták be. Tudatosan csak azokat a forrásokat engedték francia forradalomból közzétenni, amelyik ennek a Sztálini forradalmasító programnak megfelelt. A II. világháború után a szocializmus építésének útjára lépő legtöbb társadalomban sem volt forradalmi szituáció, mégis fokozatosan gerjesztették (manipulálták) a társadalmat egy olyan program alapján, amelyet a Moszkvában élő, ott tanuló pártvezérek adaptáltak hazájukba visszatérve. Ez volt az inkongruencia elmélyítésének és "levezetésének" az a sajátos módszere, amellyel egy új típusú hatalmi bázist, egy szűk csoport a társadalmakban forradalmi eszközökkel, de voltaképpen igazi forradalmi állapotok nélkül, forradalmi szituációknak az utánozásával alakított ki.

⁶ A "nagyember" típusú vezetőről (s annak) diszfunkcionális megnyilvánulásáról Bibó azt írja, hogy ez a "francia forradalom legkétesebb értékű hagyománya, a nagyember, a zseniális politikai vezető hamis romantikája, amely Napóleon személyében létrehozta a monarchia hamis képét, mondhatjuk a *hamis monarchia* képét, akinek a számára az uralom nem hivatás és szereprendszer, hanem romantikus, hősi, mutatós egyéni vállalkozás". Válogatott Tanulmányok. Első kötet, 1935–1944. 309. p.

II. A XX. századi bal- és jobboldali mozgalmak hatalomra jutásának eredményeként született alkotmányok jellemzői

A nemzeti szocialista, fasiszta, valamint az ortodox szocialista és kommunista államok alkotmányai között kétségtelenül formálisan is vannak bizonyos eltérések, de mégis a két szélsőséges ideológia és politikai rendszer alkotmányozásra gyakorolt hatásainak *hasonlóságait* nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Minden hatalomra kerülő jobb- vagy baloldali szélsőséges mozgalom új *alkotmányba* is kívánta foglalni az általa elért úgynevezett fő társadalmi politikai, főhatalmi eredményeket, hatalomra kerülésének a tényét. Ez alól bizonyos mértékig a német nemzeti szocializmus kivétel, amely a weimari alkotmány keretei között került hatalomra, s egyetlen lényegesebb alkotmánymódosítás történt, *egyesítették az államfői és a miniszterelnöki pozíciót*. Így jött létre az a *közjogi vezértípus*, amelyet *kancellárinak* neveztek. A német nemzeti szocialista rendszer a weimari alkotmány keretei között "jól" funkcionált. Nem tartotta szükségesnek az alkotmány olyan reformját, mint az olasz fasiszmus, vagy a 1917-ben lévő bolsevik állam és utódjai a népi demokráciák.

A nemzeti szocializmus alkotmányosságának története csak annak bizonyítéka, hogy minden alkotmányos intézmény tényleges működése megszüntethető, anélkül, hogy az alkotmányból az alkotmányosság biztosítékai formálisan kiiktatandók lennének. A német nemzeti szocializmus ideje alatt a polgári alkotmányosság érvénye azonban ténylegesen teljesen megszűnt.

Más a helyzet a fasiszta államok olyan csoportjában, mint Olaszország, Portugália és Spanyolország, ahol új alkotmányokat alkottak. Ezekben az alkotmányokban, – nevében és az alkotmány a klasszikus polgári alkotmányozástól eltérőséget hangsúlyozza az alkotmány alapjává a *munkát deklarálták*.

Divatossá jelszó lett, a *munka alkotmánya*, amelynek egyrészről az az említett folyamat volt az alapja, hogy a nagy gazdasági egységek, társulások, konszernek világában egyre nagyobb jelentősége van a termelő szervezetekbe tömörült emberek munkamegosztásának és kooperációjának. Ezek a fasiszta típusú alkotmányok eleget kívántak tenni annak a változásnak, hogy a *nagy gazdasági szervezetek és tömegpártok korában mindenekelőtt a nagy szervezetek tagjainak alkotmányos helyzetéből kell kiindulni* mind az *alapvető jogok* elismerésében, mind a *főhatalom* szervezeti felépítésében. Az individuális jogok helyére a szervezetek joga lépett. A fasiszta alkotmányokban ezért a népképviselő helyére a korporációs rendszert állították.

A bolsevik típusú alkotmányozásnak szintén hasonló gondolati kiindulópontja van, nevezetesen az, hogy a XX. század nagy szervezeteinek munkaképviselőiből kell hogy álljon az alkotmányozó rendszer. Egy kicsit *minden alkotmány a gazdasági szervezetek struktúrájához hasonlítson*. Lényeges különbség azonban az előbbiekhöz viszonyítottan, hogy a bolsevik alkotmányok nyíltan *osztályalkotmány jelleget öltenek magukra*.

Ezen általánosságok után részletekbe menően a következő jellemzőket kell a jobb- és bal szélsőségek alkotmányairól összegezni.

a) A nemzeti szocialista, fasiszta és bolsevik típusú alkotmányok egyaránt *egy párt* hatalomra jutásának tényéből indulnak ki. Ez a győzelem azt deklarálja, hogy a társadalomban megvalósult a társadalom érdekeit *egységesen biztosító munkás (dolgozó) szolidaritás* rendszere, vagy legalábbis beindult ez a folyamat és az egyetlen

párt győzelmének végső következményeként belátható időn belül létrejön az *egységes*, a dolgozók egyenlőségén alapuló *társadalom*. Ebben az egységesnek tekintett társadalomban megszűnnek a különböző társadalmi csoportok, vagy legalábbis a létező társadalmi csoportok konfliktusai antagonisztikus ellentmondás helyett a kiegyenlítődés, a feloldódás felé haladnak. Minden ide tartozó, új alkotmányra törekvő szélsőséges rendszer egy vezető párt létét deklarálja, vagy ha nem is rögzíti e tényt az alkotmányban, akkor is alkotmányos élet alapprincipiumaként kezeli.

A szocialista alkotmányok egy részéből valameddig még hiányzott a pártirányításnak alkotmányos rögzítése. Ekkor a pártideológia konstituálta, hogy minden alkotmányos intézményben a kommunistáknak kell a többséget képviselniük, a hatalom egyközpontú gyakorlása tagjaikon keresztül valósulhat meg. Ha átmenetileg a bolsevikok esetleg kisebbségbe is maradtak még egy ideig egyes alkotmányos intézményekben (1917–1918), előbb-utóbb minden *főhatalmi szervezetben kommunista többséget kellett személyi összetétel szerint is elérni. A párt vezető szerepének a kommunista párttagokon keresztül kell érvényesülni*, akkor is ha ez jogilag nincs rögzítve és deklarálva.

A későbbiek során azonban a *kommunista alkotmányok már kifejezetten rögzítik a pártnak a vezető szerepét*, azt a tényt, hogy a pártnak az alkotmányos intézmények vezetésére elsődleges jogosultsága van, s akik ezt sértik vagy tagadják, azok egyben az alkotmány ellen is fellépnek. Ebben az időszakban már *teljesen összenő a párt és az állam*. A párt mint fő hatalmi szervezet a hierarchia csúcán áll és az állam a párdöntések megvalósításának az *eszközrendszere*. Ez akkor is így van ha ez az "állam" már összetételét, struktúráját tekintve is kommunisták többségéből áll.

b) A bal- és jobboldali szélsőségek alkotmányaiban közös vonás, hogy kiemelt szerepet kapnak a *gazdasági, szociális és kulturális jogok*. Ezek között is első helyen a munkához való jog jelenik meg. A munka alkotmány ideájában a munkásosztály régi programja jelent meg. Amíg a munkásosztály fékentangálásának egyik legbiztosabb társadalmi, gazdasági intézménye a piacgazdasággal együttjáró munkanélküliség volt és maradt is, addig a munkához való jog elvi elismerése az alapvető jog. Az a követelmény, hogy mindenkinek joga van a munkához, a társadalom túlnyomó többségének az egyetértésével aktív helyesléssel és aktív közreműködésével történne. A szociális jogok között a többi az előbbinek alárendelődik.

Nagy jelentősége volt azonban propagandisztikus szempontból a fizetett szabadsághoz, a pihenéshez, az üdüléshez való jognak, amelyik a régi piacgazdasági viszonyok "vadkapitalista hatásainak" a leküzdését jelentette valamilyen mértékig. Ugyanez mondható az egészségvédelméhez, a társadalmi biztosításhoz való jogról is. A gazdasági, szociális, kulturális jogok a századforduló mozgalmainak a követeléseire kerültek be az alkotmányba és ezek a jogok feltétlenül *pozitív hatásúak a társadalom addig elnyomott, a társadalmi-gazdasági lehetőségeiben korlátozott embertömegek számára*. Más kérdés az, hogy e jogok állami biztosítékainak végül is vannak korlátai és történeti összehasonlításban az anyagi biztonság és a munkához való jog a fejlett piacgazdaságokban is alkotmányos elvvé válhatott és ezen társadalmak gazdasági hatékonysága következtében a munkához való jognak nagyobb értéke lehetett, mint a szegény és szegényedő szocialista országokban.

c) Az előbbi pozitív hatású szociális jogok mellett bekerültek a szocialista alkotmányokba a klasszikus politikai és szabadságjogok. A formális alkotmányi szakaszok deklarált tartalma egészen más viszonyokhoz vezetett, mint amelyekben

ezeknek a jogok a klasszikus alkotmányokban való megjelenésük idején megfigyelhetők voltak. Egyes politikai szabadságjogot, mint például a véleménynyilvánítási szabadságot és a szerveződési, egyesülési szabadságot kifejezetten *osztály-joggá* (kollektív joggá) szűkítik, és csak az "uralkodó osztály" tagjai számára vannak biztosítékok ezek érvényesítésére. Ha ilyen korlátozás nem született is e jognak sokszor úgynevezett "kollektív joggá" való átalakítása azt is jelentette, hogy *individually, alanyi jogként való elismerése megszűnt ezekben a rendszerekben*. Pl. a *szabad sajtóhoz* való jog úgy deklarálódik, hogy alkotmány biztosítja a dolgozóknak a sajtószabadságot azáltal, hogy a sajtót, a kiadókat a "dolgozó nép rendelkezésére bocsátja", ezáltal megteremti, hogy ténylegesen élni tudjanak a sajtószabadsággal. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy *párt és állami kontroll alá helyezte a sajtót*, burkolt vagy nyílt cenzúrát vezetett be.

d) A bolsevik típusú alkotmányokban tehát a politikai szabadságjogok kifejezetten "osztálytartalmat" kaptak. A baloldali ideológia újságjának fejlécén közel évszázad óta alapvető jelszó volt "Proletárok, egyesüljetek!" Ez mintegy osztálykorlátokkal körülbástyázott joga lett a proletariátusnak, vagyis egy általános emberi szabadságjogból "uralkodó" osztályokra szűkített joggá vált. A bolsevik alkotmányozás kifejezetten felvállalta a jogoknak ezt a korlátozását. Sajátosan dokumentált példája volt ennek a *választójognak* a szabályozása az 1918-as szovjet-orosz és a Szovjetunió, mint föderatív szervezet 1924-es első alkotmányában. A választójog kifejezettei megfelelt az úgynevezett *szervezett társadalom* igényének, és mintegy alárendelte a választójogot az osztályszempontoknak. A választójoggal való rendelkezés kifejezetten a munkásokat és a szegényparasztokat illette meg. A bolsevik ideológia szerint a szervezett ember magatartásának, politikai mentalitásának legjobban megfelelő szervezeti keret az *üzem*, ahol a munkások legalább 8 óra időtartamban egymás között élnek, munkához való viszonyukat, nézeteiket, politikai véleményüket legjobban kifejezhetik és egymással e kérdésekről kommunikálhatnak. Ezért a bolsevista választási rendszer kiindulási alapja az üzemi elv lett. Vagyis az ideológiai alap szerint az ember legjobban a munkaszervezetben, az üzemben ismerhető meg, ezért magától értetődő, hogy a választójog gyakorlásának természetes egysége a vállalat, az üzem és általában mindenféle munkaszervezet.

Az első szovjet alkotmány ezért az üzemi elvet tette meg a választójog gyakorlásának alapstruktúrájává, mondván azt, hogy az üzem a leghaladóbb társadalmi osztály, a munkásosztály szervezettségének helye és egyben a legalkalmasabb arra, hogy az emberek egymásról legtöbb információt szerezzenek. Ebből kiindulva a választás szervezeti elvévé az *alulról felfelé szerveződő társadalom* hierarchiáit tette, ahol a kiindulási alap az a társadalmi *sejt* vagy *csoport*, amelyben a proletariátus érdekei legjobban tudnak artikulálódni. Ez a modell az iparosodó, kapitalizálódó orosz termelési centrumok munkaszervezeteinek valóban megfelelt, de nem lehetett tudomásul nem venni azt, hogy orosz viszonyok között ez a szervezeti ember az egész társadalom csekély részét, mintegy 10–20 %-át alkothatta 1917 fordulópontjában. Ennek következtében azt sem lehetett tudomásul nem venni, hogy Oroszország a kapitalista fejlődésben elmaradt társadalom és valamilyen képviselőt a *nem szervezett, individuális embernek is adni kell*. Az ideológia azonban a forradalmi hagyományokhoz kötődve mondta, hogy a város és ezen belül a szervezett munkás vezérli a társadalmat, ezért olyan választási feltételrendszert kell kialakítani, ahol a szervezett munkás formális jogilag is ellensúlyozza az elmaradt parasztok tudati

szintjén lévő társadalmi rétegeinek akaratát, labilis érzelmi állapotát, kispolgári mentalitását. A proletár többség nélküli társadalom választórendszerének ellentmondásosságára épült az az alkotmányi szabály, amely a városokban az üzemi elvet és a területi elvet párosította úgy, hogy az üzemekben élő, működő proletariátusnak előnyöket juttatott akkor is ha a városban nem voltak többségben. A területi elv, tehát a városi választásoknál *kiegészítő elv* maradt, amelyet nem csupán az üzemi munkás, hanem az a rengeteg egyesület, társaság is ellensúlyozott, amellyel ha eléggé bolseviknak tűntek, megfelelő képviselőt nyerhettek a szovjetekben. A területi elv tehát az 1936-os alkotmányig lényegében alárendelődött a szervezeti elvnek, vagyis az üzemi elvnek.

Az orosz társadalom túlnyomó többsége tradicionális paraszti társadalom volt. Ez a társadalom időnként és helyenként ösztönösen erősen ellenállt a bolsevista törekvéseknek. Ezért a bolsevikok szempontjából magától értetődőnek tűnik, hogy befolyásuk érvényesülésének akadályokat állítottak az alkotmány rendszerében. Ezért még a városi lakosság az üzemi és a területi elv kombinációja szerint bizonyos egyensúlyban részesült a szovjetek megalakítási jogából. Ezzel szemben a paraszti területek lakossága a városi lakosságtól eltérően mintegy ötszörös szorzóval érhetett el bizonyos "egyenlőséget" a területi szervezeteknek a megalakításában. Vagyis az első szovjet alkotmány szerint a parasztok – kivéve a szegényparasztokat – alkotmányos hátrányban voltak az állami, politikai szerveknek a megalakításában, minek következtében kizárt volt, hogy a város fölé emelkedjenek, a város politikai vezető szerepét akadályozzák, gátolják.

A bolsevik alkotmányozás tehát bevezette az úgynevezett *közvetett választási* rendszert, ahol csak alapszinten választották meg a küldöttet közvetlenül. Minden magasabb színű állami, politikai szervezeti egységet az alapszintű szervezet (szovjet) delegáltjai hoztak létre. Ennek a rendszernek a demokratizmusa bizonyos szempontból nagyon védhetőnek tűnt. Az ideológia azt mondta, hogy az általános választás – különösen annak közvetlen formája – lehetetlenné teszi, hogy a jelöltekről, majd a megválasztottakról reális információi legyenek a választóknak. A választás objektív ismérveken csak akkor nyugszik, ha a jelölt személyiségéről, munkájáról, politikai habitusáról, emberi mentalitásáról a választóknak közvetlen információi vannak. A közvetlen választás magasabb szinteken *eleve torzítása az információ hasznosulásának*, hiszen nem lehetséges, hogy valós, áttétel nélküli személyes információk legyenek a jelöltek magatartásáról. A területi alapon bonyolított szavazás nem veszi figyelembe az életviszonyok modernizálódását, azt a körülményt, hogy a területeket képviselni kívánó jelölt voltaképpen ismeretlen személy, vagy legalábbis sok vonatkozásban az, azok oldaláról, akikkel státuszbeli különbségek miatt a választó eleve nem lehet kapcsolatban.

e) A választójog új alapokra helyezése kihatással volt a képviselői rendszer egész strukturájának a megváltozására. Az individuális (nép)képviselet klasszikus szerkezete a feudalizmusból öröklött tradicionális "második kamara" a XX. században fokozatosan korporációs rendszerre alakult át. Az arisztokrata, feudális nagybirtokosi képviselet mellé mind nagyobb arányban bekerültek a kamarákba (rendszerint a második kamarába) a vállalkozói (ipari, mezőgazdasági) kamarák vezetői, a professzionalista hivatási szerveződések (mérnöki, jogász, orvosi stb. kamarák) politikailag is egyre nagyobb súlyra jutó elméleti szakemberek. Nem lehetett kizárni a munkavállalók szervezeteit sem, de lehetőleg a vállalkozási elithez "kapcsolódva"

bírtak – tényleges társadalmi súlyukhoz mérten sokkal kisebb szintű – képviselőket. A XX. század modernizálódó társadalmában megnövekedett a tudomány és a felsőoktatás szerepe, ezért akadémiai és egyetemi vezetők is bekerültek a második kamarákba.

A területi és helyi önkormányzatok a polgárosulásnak komoly politikai szerveződési centrumai voltak. Ezért a képviselői rendszerből semmiképpen nem maradhattak ki. A tradicionális nagy szervezetek közül az egyházak érsekei és püspökei is a korporatív rendszer tekintélyes befolyással rendelkező személyei maradtak.

A szocialista alkotmányosságban – már a fasizmus előtt – más nagy szervezetek képviselői rendszere (rendszerint második vagy harmadik kamarája) teszi bonyolulttá a népkarátot kifejező struktúrát. Történetileg és helyileg igen sok változata jött létre a szocialista képviselői rendszereknek.

Mindenütt megmaradt az eredeti népképviselői elv, de ezt két irányból is szerepét csökkentő szerkezeti "ellensúlyok" alakították. Minden szocialista országban a népképviselőket – elvileg, formális jogi szabályozási keretekben – a közvetlen demokrácia intézményei mellérendeltségi vagy alárendeltségi helyzetbe süllyesztették. Másodsorban, az összetett államokban a területi (nemzeti, illetve nemzetiségi) érdekek intézményesítésére az ún. szövetségi kamarák korlátozzák a népképviselőket. Ez a megoldás persze nem újdonság, mert Svájcban és az USA-ban ezt már sokkal régebben kitalálták, s jól funkcionáló alkotmányos képviselői rendszerre alakították.

A szocialista képviselői rendszer igazi újdonsága egy darabig az, hogy a képviselői rendszert a társadalom politikai alapközösségéből kiindulva (alulról felfelé) építi fel, egy darabig közvetett választásokkal. A szovjet (és a magyar Tanácsköztársaság) alkotmányos képviselői rendszerének sokat leírt alapelve, hogy a szovjetek a Szovjet hatalom politikai alapintézményei. Ugyanígy mondta ki a magyar Tanácsköztársaság alkotmánya, hogy a tanácsok a Magyar Tanácshatalom alapjai. Ez az elv azt jelentette, hogy "elvileg" a helyi szovjet és Orosz Föderatív Szovjet Köztársaság Szovjetkongresszusa (a későbbi Legfelsőbb Szovjet) között strukturálisan semmi különbség nincs. (A szovjet államjogtudományban ezzel azt a polgári alkotmányos struktúrát kívánták elutasítani, hogy a parlament és helyi önkormányzatok között osztott szuverenitás van.) A gyakorlatban ez az elv oda vezetett, hogy a forradalom idején valóban meglévő nagy helyi szovjetbeli önállóság után fokozatosan a helyi szuverenitás gyakorlása egyre szűkült és a központi szervek ismételten és ismételten elvonták, megszüntették a helyi önállóságot. Minden szocialista országban a fő elv a hatalom koncentrációja lett, amelyet csak időnként szorított ki a dekoncentráció (vagy decentralizáció).

A szocialista képviselői rendszer egyik fő strukturális törekvése az, hogy a dolgozók munka- és társadalmi szervezeteinek a képviselőben megfelelő súlyt adjon. Erre két modell is volt. A forradalom alatt a vállalatokban megalakultak a vállalati (üzemi) munkástanácsok. Az egyik fő szervezeti elv, hogy a helyi szovjetekben elsősorban a forradalmi szerveknek kell helyet kapniuk. Ahol Oroszországban erősebb volt a kapitalista fejlődés, ott a munkásság "hagyományos szervei" a szakszervezetek igényelték maguknak a helyi szovjetekben a tagsági jogokat. A "szocialista korporatívizmus" alapsejtjei a szervezett dolgozók szervei a szakszervezetek. Helyi szinten lehetett a vállalati munkástanácsoknak nagyobb súlyuk, de ahogy felfelé szerveződött a szocialista képviselői rendszer, ott mindinkább a szakszervezetek kerültek hatalmi pozíciókba. Minden forradalmi szocialista alkotmány (1917–1919)

jelentős mennyiségű legfelsőbb szintű szovjet tanácsági pozíciót biztosított az ágazati és általános vezető szervi tagoknak. Volt olyan tendencia a forradalom után, amely a legfelsőbb képviselőből két kamarát akart csinálni. Lett volna egy *politikai képviselő* és lett volna egy *munka szervezeti (szakszervezeti)* és helyi szovjetekre épülő kamara. Ezt a tendenciát végül is az ún. *szakszervezeti vita* buktatta le, ahol nem is annyira elvi alapok, hanem inkább a legfelsőbb vezetés tagjai közötti személyi ellentétek szolgáltak a szakszervezeti oldal vereségéhez.

Az "eredeti" szovjet képviselői struktúra "helyreállítására" a jugoszlávok tettek később kísérletet, ahol alkotmányjogilag szépen felépítették a hármas tagozódású rendszert

a) a nép (politikai) képviselőket

b) a "szocialista korporációt" a munkás (gazdálkodó szervek stb.) tanácsok képviselőtét

c) az összetett állam tagjainak, alkotó elemeinek területi elven nyugvó képviselőtét.

Ez az alkotmányjogilag végül is jól átgondolt szocialista képviselői rendszer csak pillanatonként (rövid időszakokban) működött jól. Nem a konstrukció hibájából. Több ok is magyarázhatja a diszfunkcionális működést. A legfontosabbnak azt vélem, hogy ezek a társadalmak megrekedve a modernizációs folyamatokban, nem érték meg ilyen intézményi keretek tartalommal való kitöltéséhez. Hasonlattal élve: "sokkal jobb ruhákat kaptak – vettek maguknak – mint amit viselni tudtak" politikai rendszerükből, mentalitásukból következően. Egy másik ok a diszfunkcióban az egy (állam) párt rendszer kiindulási tételéből következik. Ez összeférhetetlen olyan képviselővel, amelyik akkor funkcionálhat, ha a hatalom pluralizmusát elismerjük. A "legkövetkezetesebb" – kommunista vezetők – mint például Kádár János is – tisztán látták, hogy ez a képviselői rendszer csak üresjárat, bizonyos nyugat felé irányuló gesztusok miatt bizonyos formásokat "le kell játszani", de egy pillanatra sem gondoltak arra, hogy érdemi politikai döntéseket ott kell meghozni.

f) A képviselői hatalmi struktúra XX. századi átalakításával párhuzamosan hasonló szerepváltozáson ment a közvetlen demokrácia programja a jobb, de különösen a baloldali rendszerekben. A közvetlen demokrácia alkotmányos intézménye vált a XVIII-XIX. sz. fordulóján az USA-ban, a francia forradalmi alkotmányokban, Svájcban stb. A XX század azonban bizonyos korábbi "forradalmi elveket" újraélesztett, s "kiteljesített". A szélsőséges rendszerek kitágították a közvetlen demokrácia értelmezését. A jakobinusok is tudták, hogy "utcára kell vinni" az embereket, hogy politikai követeléseik mögött ellenfeleik észrevegyék a "nyers erőt". A XX. században ilyen kiterjesztett értelemben lett állam és alkotmány alakító erő a "nép", a "dolgozó" a tanácsköztársaságok megteremtésében, fasiszta, nemzeti szocialista hatalomátvételek lebonyolításában.

A fábiánusok, német szociáldemokraták ugyan őrizni akarták a demokratikus formák eredeti funkcióját, s a jövő szocialista államát "tisztá demokratizmusnak" "igazi (közvetlen) demokráciának" vélték. E helyett a szélsőséges mozgalmak közvetlen demokráciája barna, fekete, zöld stb. párthadseregekben, utcai transzparenszekben, "népítéletekben" testesült meg. A bolsevik típusú alkotmányokban ezeken túlmenően közvetlen demokratikus intézménnyé váltak mindazok a bizottságok, tanácsok, testületek, amelyek – a párt irányítása alatt – a régi hatalmi struktúra szétverésében részt vettek, s a hatalom átvétele után is megmaradtak, de formálisan nem voltak részei

az új hatalmi mechanizmusnak. A közvetlen demokrácia "új formáinak" nyilvánították a népbíróságokat, társadalmi bíróságokat, népügyészeket, szovjetekhez kapcsolódó bizottságokat, testületeket, amelyek átvettek "állami" funkcióikat. A Hruscsov által elfogadtatott pártprogramban tömegével jelentek meg az előbbi értelemben vett közvetlen demokrácia kiterjesztésének követelményei. Elfogadott program volt, hogy az állam fokozatos visszaszorításával, e szervek funkcióinak társadalmazásával a szovjetek mellett a nép, az államigazgatási, bírósági, ügyészi szervek helyett társadalmi bizottságok, a népből alakult bíróságok stb. fogják a hatalmat gyakorolni. Mindezekre pedig az "első nevelést", a "felkészítést" a munkahelyi, üzemi, szakszervezeti közvetlen demokráciák kikísérletezésével hangolódik rá a társadalom.

E század szélsőséges mozgalmában tehát polgárjogot nyert az a nézet, hogy a közvetlen demokráciát nem jogi, hanem politikai intézményként kell kezelni. A közvetlen demokráciát nem jogilag kötött szervezetekben, szoros eljárási (alaki) jogi keretek között kell működtetni, hanem teret kell adni a spontán, új és új formákban jelentkező kezdeményezéseknek. A közvetlen demokrácia nem állami formájában jelentős (mint pl. a referendum, a népi iniciativa stb.) hanem a társadalom politikai megnyilvánulásaként. Ilyen felfogás mellett nem csodálkozhatunk, hogy a közvetlen demokrácia klasszikus intézményei – bizonyára propagandisztikus célból – belekerültek, pontosabban megemlítésre kerültek a szocialista alkotmányokban, de létező szocialista államokban négy évtizedig nem volt idő arra, hogy az alkotmányi intézmény életre keltéséhez szükséges népszavazási törvényt előkészítsék és elfogadják.⁷

g) A szovjet, mint politikai alapszervezet felépítési rendszerének előbbi alapelvei egyben szorosan kapcsolódnak a Rousseau-i demokrácia olyan elvéhez, amelyet a *visszahívhatóság* intézménye képez. Rousseau eleve a társadalom elleni merényletnek ítélte mindenféle képviselőválasztást, benne és követőiben – különösen a francia forradalmárok közül Robespierre-ben – élt és felerősödött az a meggondolás, hogy a képviselőt általánosan *ellenőrizni kell* és a képviselőt vissza kell hívni olyan esetekben amikor a képviselő állami, politikai állásfoglalásait a választók társadalmára megkérdőjelezi, vagy kifejezetten elutasítja. A visszahívás jogintézménnyé válása voltaképpen francia forradalmi eredetű, jelenti egyrészt azt, hogy minden egyes küldött társadalmilag ellenőrzött személy, s ha a társadalom a magatartását nem helyesli, akkor mandátumától megfoszthatja. Egyben azonban ez azt is jelenti, hogy egy egész képviselői testület is értékelhető politikai állásfoglalásaiban, s amennyiben a képviselőtestület döntéseit a választók nem helyeslik, akkor az egész testület visszahívására, feloszlására is mód lehessen.

A visszahívás intézménye baloldali, bolsevik forradalmi intézménynek minősül, de tudjuk, hogy minden forradalomban meg voltak a gyökerei és megnyilvánulási formái. Maga az elv, hogy a képviselő ellenőrzött, a közvetlen demokrácia érvényesülésének feltétele lehet akkor is, amikor a közvetlen népakarat kinyilvánításának feltételei korlátozottak és közvetlen demokratikus néptörvényhozás aligha gyakorolható.

⁷ A nem totalitárius XX. századi egyes államok közvetlen demokratikus szabályaival nem foglalkoztunk most, de vitathatatlan a klasszikus közvetlen demokrácia reneszánsza is a XX. században. L. pl. a weimári alkotmányt, az I. és II. világháborút követő számos referendumot. Közismert, hogy az Európai Közösség kialakítása is több helyen felvetette az integráció népi jóváhagyására irányuló kezdeményezéseket.

A visszahívás intézménye mondhatni hogy általános elv és követelmény volt a szocialista döntési rendszerekben és nem kifejezetten szocialista szüleménynek tekinthető. Az angol fábiánusok ezt az elvet szintén ismerték és gyakorolták azokban a munkásszervezetekben, amelyek üzemi vagy szakszervezeti szinten valamilyen közhatalom gyakorlási formát alkottak. A bolsevikok ezt állami szervezeti szintre emelték és ebben bizonyára szerepet játszott az is, hogy Lenin Angliában élve ottani szakszervezeti és üzemi szervezeti tapasztalatokat megismerve, és különösen a Web háaspár könyvét olvasva, a küldöttek visszahívhatóságának intézményét a szocialista államszervezés fontos elvévé tette.

Az alulról fölfelé építkező állami, politikai alapintézmények rendszere szimpatikus és meggyőző elvnek tűnt széles társadalmi csoportok előtt. Tömegtudatot és tömegmagatartást alakító hatása aligha vitatható. Magának a forradalomnak a szülötte és mint ilyen a forradalmi tömegek érzéseit, mentalitását mélyen befolyásoló tényező, ezért ennek szerepét aligha lehet lebecsülni. Ehelyütt is el kell mondani, hogy a liberális, individuális jogositványokon alapuló képviseleti rendszer ideája ennek sokban ellentmondott és egy egészen más típusú képviseletnek a szükségességét igenelte. Az a kérdés, hogy ennek van-e pozitív szerepe bizonyos politikai struktúrák létrejöttében vagy sem, bonyolult kérdés. A visszahívás, a képviselői magatartás társadalmi ellenőrzésének intézménye azonban aligha lehet általánosan elutasított elv és módszer egy olyan társadalomban, amelyikben a "képviseleti demokrácia" visszaéléseivel nap mint nap találkozunk. Tény az, hogy a liberális parlamentarizmus ezt az elvet mindig elutasította, de az is tény, hogy "mintademokráciákban" (pl. Svájcban, USA-ban) ezek élő és ható közjogi intézmények.

h) A főhatalom felépítésére vonatkozó alkotmányos modelleknek két alaptípusa van. A klasszikus alkotmányok angolszász típusai a hatalommegosztás szervezési elvét követték. Ez a modell J. Locke, majd Montesquieu munkáihoz kapcsolódik. A totalitárius rendszerek – a francia forradalomtól napjainkig – a hatalom egységének elsőbbségét vallották. J.J. Rousseau, Karl Marx a koncepció elméleti megalapozói. Csak egy "jó hatalom" kizárólagossá tétele a társadalom eredményes politikai berendezkedésének a záloga. Csakhogy "nincs jó hatalom" – vitatkoznak a hatalommegosztás hívei. Bibó István egyik legszebb politológiai tanulmányában mutatta be azt a folyamatot, hogy a hatalommegosztás a keresztény erkölcsi elvek átvételével politikailag milyen fokozatokon keresztül szelídítette a hatalmat. "Végre" eljutott az emberiség ahhoz, hogy a modern politikai rendszerekben az alkotmányos intézmények funkciói szétválasztódtak, s a hatalmi ágak egyensúlyozó rendszerre épültek, írta ezt akkor, amikor néhány év múlva a "hatalom egységének rendszere", sok más íróval, művésszel, tudóssal együtt börtönbe zárta, olyan bírósági ítéletek alapján, amelyeket a legkevésbé sem lehetett független bírósági produktumoknak tekinteni. Bibónak – a hatalommegosztás más híveivel együtt – mégis igaza volt, mert nem években, vagy évtizedekben gondolkodott. Ami még nem volt érvényesülő elv néhány évtizedig, az ismét azzá vált a XX. század végén.

A hatalom egységének egyébként tisztán elméletileg igen régi ideája – eddig minden (vagy legtöbb) megvalósítási kísérletében megbukott. Csak rendkívül rövid ideig funkcionált társadalmilag hasznosan (pl. Cromwell idején), tartós fennmaradása diktatórikus önkényhez, a társadalom alapvető érdekeinek sérelméhez vezetett. Igaz ez a nemzeti szocializmusra ahol a népvezér (nemzetvezető) akarata lett a hatalom egységének kifejezője. Nem kevésbé rossz államszerveződési formának bizonyultak

azok a rendszerek, ahol az alkotmányok szerint a legfőbb hatalom letéteményese az Orosz Föderatív Szovjet Köztársaság Szovjetjeinek Kongresszusa, a Szovjetunió Szovjetjeinek kétkamarás képviseleti szerve, majd az 1936-os szovjet alkotmány szerint a Legfelsőbb Szovjet, vagy a mi 1949-es alkotmányunk szerint a magyar országgyűlés lett. A formális rendelkezésekkel szemben a fő hatalom előbb szűkebb hatalmi testületek (végrehajtó bizottságok, elnöki tanácsok), majd kifejezetten tiszta államigazgatási szervek (népbiztosok tanácsa, minisztertanácsok), majd ezektől mindinkább párttestületek, tanácsok lesznek a hatalom centrumai, s végül a hatalmat magához ragadja a párt mindenkori legegységesebb és leggátlástalanabb hatalmi manipulátora. A hatalom egységének megteremtése a XX. században annak bizonyítéka, hogy az alkotmányos hatalommegosztás semmi biztosítékot nem nyújt "egyes" társadalmakban a hatalom koncentrációja ellen. Vannak politikai rendszerek, amelyek "kedveznek" a hatalom koncentrációjának. Itt a hatalom-koncentráció a politikai rendszer diszfunkciója s végül magának a társadalomnak a csődjé.

ISTVÁN SZENTPÉTERI

THE SOCIOLOGICAL RELATION BETWEEN THE DISORDERS OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT

(Summary)

The past seven decades of soviet and four decades of popular democratic impact on the principles of constitutional law has made it its fundamental idea that the bourgeois constitutionalism has been and is still in a general state of crisis. The way out from the crisis will be demonstrated to the western bourgeois societies by the example of socialist constitutionalism originating from the Marxist principles of constitutional law. The states of underdeveloped societies could attain true constitutional systems by adopting the principles of socialist constitutionalism. However, there is a primary condition upon which socialist constitutionalism could be achieved: each (non-socialist) society has to undergo class struggle in order to gain victory for the proletariat.

In opposition to all of the above, this study attempts to prove that in the twentieth-century's constitutional development it was Bolshevism, Fascism and National Socialism that triggered crisis where it gained power or followers.

The social reason for the crisis is attributed to the formation of a double social structure. Even though modernisation appeared both in the economy and social structure, traditional forms of production and distribution as well as their social structure did survive. In these double societies crises developed as a result of historical, external environmental and internal processes. The clashes between the major social

groups are not, however, characterised by class struggle. It is rather the modernizers' pursuit of plundering, exploiting and discriminating the traditionals which induce social conflicts. Sociological phenomena such as incongruity, ambivalency, anomie and instability are characteristic features of these double societies.

In under-developed societies pursuing a policy of integration it is the above-mentioned facts based on the economy that distorted the political system, brought to the surface the problems of social theories (ideologies), and finally undermined the development of positive elements of constitutionalism.

The second part of the study takes note of how the extreme political systems (Bolshevism, Fascism and National Socialism) of these double societies infringe effects on productivity as well as its human and social consequences. It arose from this that the most accurate regularities were detected by the study of the production-organisational division of labour. The factory was not only the most developed organisational form of modern bourgeois production but was also easier to survey in all its aspects due to its size than any other macro-organisational structure.

The study of the division of labour in state organisation began more or less simultaneously with the elaboration of bourgeois classical the upon the enforcement of classical constitutional rights in the twentieth century. They either discard classical constitutionalism (National Socialism) or fake it 'by means of improvement' that is making the formally existing constitution a legal fiction and relegating it into empty phrases. Direct democracy, parliamentary reforms (entrusting major organisations, trade unions, councils etc, with representation), the replacement of the separation of power with a single body of power, and the transformation of individual rights into collective rights were all preliminary steps in the collapse of classical constitutionalism.

TÓTH KÁROLY

A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban

Minden állam történetében kiemelkedő közjogi esemény, amikor az egész ország életét alapjaiban, hosszabb távra meghatározó, jogrendszerének teljességét determináló alaptörvény születik. Így lesz ez feltehetőleg nálunk is a nem túl távoli jövőben – az új alkotmány elfogadásakor. E különleges jogszabály előkészítése igen komoly szakmai munka, amihez természetesen minden lehetséges eszközt mozgósítani kell.

"Fas est et ab hoste doceri" ("szabad az ellenségtől is tanulni") – tartja a klasszikus mondás. Ezt a régi bölcsességet ma is megszívlelhetjük, különösen akkor, ha tanulnunk nem is ellenségtől lehet, hanem olyan országok jogi megoldásaiból meríthetünk, amelyek lényegében *hozzánk hasonló politikai helyzetben* építették újjá állami berendezkedésüket.

Egyébként a törvényhozó is mindig felhasználta az összehasonlító jogot munkája végzéséhez és tökéletesítéséhez. Nem véletlen, hogy a múlt században összehasonlító törvényhozásról beszéltek. Azok, akik Franciaországban 1869-ben megalapították a Société de Législation Comparée-t (Összehasonlító Jogalkotási Társaságot), valamint az egyetemek, amelyek összehasonlító jogi tanszékeket állítottak fel, arra törekedtek, hogy a különböző országokban kiadott új törvénykönyvek tanulmányozása során megállapítsák, milyen variációkat tartalmaznak a francia törvénykönyvekkel összehasonlítva *s adott esetben javaslatot tegyenek a törvényhozónak ez utóbbiak bizonyos kiigazítására.*¹ (Kiemelés tőlem – T.K.)

Más államok alkotmányozási gyakorlatának megismerése azonban nyilvánvalóan nem jelenthette és ma sem jelentheti az ott alkalmazott "variációk" *automatikus, mechanikus átvételét* is egyben. Ennek kapcsán kívánczik ide – talán nem "szentségtörés" – egy marxi megjegyzés: "... az a jámbor német, aki az északamerikai alkotmányt – még hozzá megszépítve és megjavítva – hűséges szülőföldje javára akarja hasznosítani, ama agyalágyult kereskedőhöz hasonlatos, aki lemásolta gazdag versenytársának üzleti könyveit, s azt hitte, hogy most már e másolat birtokában az irigyelt gazdagságnak is birtokába jutott".² – Természetesen a más

¹ René David: A jelenkor nagy jogrendszerei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 16. p.

² Marx-Engels Művei 4. köt. Bp., 1959. 342. p.

alaptörvényekben alkalmazott megoldások átvétele hasznos lehet, de csak akkor, ha az kellő körültekintéssel történik, ha azok megfelelően adaptálhatók, ellenkező esetben kétszeresen is "idegen" elemek kerülhetnek az alkotmányba. Minderre azért kell fokozottan föl hívni a figyelmet, mert hatályos alkotmányunkban – sajnos – vannak ilyen elemek.

Elhelyütt csupán a központi államszervezet néhány komponensével (parlament, köztársasági elnök, kormány) foglalkozhatunk. A szokásos, általános, közös vonások ismertetése helyett célszerűbbnek, praktikusabbnak látszik, ha főképpen olyan elemekre hívjuk fel a figyelmet, amelyek *sajátos, az általánostól eltérő jelleget* mutatnak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek "átvétele" egyidejűleg szorgalmazható is lenne, megismerése azonban már csak azért is hasznos lehet, mert összevethető a Magyarországon is tervezett megoldásokkal, ezáltal a hazai koncepciókat ezekhez mérve is értékelni lehet.

I. Általános megállapítások

A monolit, egypártrendszerű politikai rezsimek négy évtizede után elkezdődött rendszerváltás menetében Közép- és Kelet-Európa államainak csaknem mindegyikében – politikai rendszerváltásának legelső szakaszában, viszonylag hamar – *új alkotmányt fogadtak el*³ (Albánia⁴ – 1991. április 29.; Bulgária – 1991. július 12.; Csehország – 1992. december 16.; Észtország – 1992. június 28.; Horvátország – 1990. december 22.; Kis-Jugoszlávia⁵ – 1992. április 27.; Lengyelország⁶ – 1992. október 17.; Lettország⁷ – 1993. március 21.; Litvánia – 1991. február 11.; Oroszország – 1993. december 12.; Románia – 1991. december 8.; Szlovákia – 1992. szeptember 1.; Szlovénia – 1991. június 25.), s ennek alapján új alkotmányos berendezkedést építettek ki.

³ A kivételt Magyarország mellett Ukrajna jelenti, ahol szintén nem szakítottak formálisan a korábbi alkotmányos rezsimmal, nem helyezték hatályon kívül a rendszerváltást megelőző korszak alaptörvényét.

⁴ Albániában valójában nem új, komplex alaptörvényt fogadtak el, hanem az 1976. december 28-i alkotmányt hatályon kívül helyezve "Főbb alkotmányos rendelkezések" címmel átmeneti jellegű törvényt alkottak.

⁵ A "Kis-Jugoszlávia" megjelölés természetesen nem alkotmányjogi kategória, nem az állam hivatalos elnevezése. Praktikus okokból használjuk, hogy megkülönböztessük ezt a "harmadik", két tagállamból (Szerbia és Montenegró) álló föderációt (hivatalos elnevezése: *Jugoszláv Szövetségi Köztársaság*) a "második", korábbi, hat tagköztársaságot (Bosznia-Hercegovina Szocialista Köztársaság, Crna Gora Szocialista Köztársaság, Horvát Szocialista Köztársaság, Macedón Szocialista Köztársaság, Szerb Szocialista Köztársaság és Szlovén Szocialista Köztársaság) magába foglaló *Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságtól*. (NB. Az "első" Jugoszlávia 1918 decemberében alakult meg "Szerb-Horvát-Szlovén Királyság" néven, ezt 1929-ben változtatták Jugoszláviára).

⁶ Lengyelországban 1992 október 17-én elfogadtak egy alkotmánytörvényt "A Lengyel Köztársaság törvényhozó és végrehajtó szervei közötti kölcsönös viszonyokról és a helyi önkormányzatokról". Ennek bevezető mondata ("Azon célról vezéreltetve, hogy a Lengyel Köztársaság *új Alkotmányának elfogadásáig* az állam legfelsőbb szerveinek működése javuljon, az alábbiak lépnek hatályba ...") (Kiemelés tőlem - T.K.) nem hagy kétséget afelől, hogy itt - a Magyar Köztársasáéhoz hasonlóan - ideiglenes alaptörvényről van szó. Ez - a címében jelzetek terén - új szabályokat állapít ugyan meg, ám az 1952. évi, s azóta többször módosított alkotmány számos rendelkezését (I., IV., VII., VIII., IX., X. és XI. fejezetek) továbbra is hatályban tartja. - Lengyelországnak tehát ma is "kis alkotmánya" van.

⁷ Lettország esetében az 1993. március 21-i időpont megtévesztő lehet. Ezen a napon ugyanis nem új alkotmányt fogadtak el, hanem a Parlament (Saeima) több helyen módosította és ezekkel a változtatásokkal együtt a Lettország Alkotmányozó Nemzetgyűlése által 1922. február 15-i ülésén elfogadott alkotmányt léptette újból hatályba.

Az alkotmányok több mint 200 esztendőös fejlődése az alkotmány elfogadására illetve módosítására a különleges eljárások nagy számú változatát alakította ki. E változatok jelentős része annyira a jogrendszer formai oldalainak területén mozog, hogy nagyon gyakran csak igen lazán kapcsolódik az érdekelt ország társadalmi viszonyaiban gyökerező adottságokhoz. E különleges előírások alapján az alkotmány elfogadására jogosult lehet: 1. a választópolgárok összessége népszavazással (alkotmányozó referendum); 2. külön erre a célra összehívott alkotmányozó gyűlés; 3. a közönséges törvények elfogadására jogosult szervek különleges, a közönséges törvényekre megszabott eljárástól eltérő kööttségek mellett. Alternatív megoldások is lehetségesek.⁸ – E történetileg kialakult fő sémák mindegyikére találunk példát a közelmúlt kelet-közép-európai alkotmányozásában. Népszavazással fogadták el az alaptörvényt Észtországban, Litvániában, Oroszországban; alkotmányozó gyűlés döntött róla Bulgáriában; a törvényhozásra jogosult parlament szavazta meg az alkotmányt Csehországban, Horvátországban, Kis-Jugoszláviában, Lengyelországban, Szlovákiában, Szlovéniában. Inkább az "alternatív megoldások" kategóriájába sorolandó Románia esete, ott ugyanis az alaptörvény szövegét az Alkotmányozó Gyűlés fogadta el, ezt követően bocsátották népszavazásra e döntés "jóváhagyása" céljából.

Bár a föderáció problémája kívül esik vizsgálódási körünkön, mégis föl kell figyelniünk egy ezzel kapcsolatos megjegyzésre. Az új jugoszláv föderáció csak két tagból áll (a Szerb Köztársaság és Montenegró), melyek közül az egyik jelentősen különbözik a másiktól nagyságban, a lakosok számában és gazdasági erejében. Ezért a jelenlegi föderáció alkotmányos modellje tartalmaz olyan elemeket, amelyek a föderációs állam alapelvét ássák alá: a föderáció állampolgárainak egyenlőségét és a föderáció tagállamainak egyenlőségét. Legújabban vannak olyan vélemények Jugoszláviában, hogy alkotmányos szempontból a „kéttagú föderációk” sehol sem váltak be a világon (például Pakisztán és Csehszlovákia bebizonyították, hogy egy ilyen államforma számára nincsenek meg a túlélési feltételek).

Nagyon nehéz a kéttagú föderációknak elkerülni a „rivalizálás” veszélyét, a dominancia iránti versenyt. Az ilyen államok terheltek a bizalmatlansággal és a másik felülkerekedésétől való állandó félelemmel, de a történelmi gyakorlat, noha bármilyen rövid, megmutatta hogy ez a megoldás nem lehet stabil. Az új Jugoszlávia példája megerősíti a fent elmondottakat.⁹

⁸ Vö. Kovács István: Magyar alkotmányjog I., JATE Kiadó, Szeged, 1990. 255. p.

⁹ Vö. Agnes Kartag-Odri nemzeti referátuma "A történelem és az alkotmány szoros kapcsolata (Jugoszlávia példája)" címmel a "Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában" témakörben Kecskeméten 1995. június 15-17. között tartott nemzetközi konferencián.

1. A parlament

a) A parlament összetétele

A parlament (Bulgáriában Népgyűlés¹⁰; Csehországban a Képviselői Kamara és Szenátus¹¹; Észtországban a Parlament¹²; Horvátországban a Képviselőház és a Körzeti Képviselők Háza¹³; Kis-Jugoszláviában a Polgárok Tanácsa és a Köztársaságok Tanácsa; Lengyelországban a Szejm és a Szenátus¹⁴; Lettországban a Parlament; Litvániában a Parlament¹⁵; Oroszországban a Szövetségi Tanács és az Állami Duma¹⁶; Romániában Képviselőház és a Szenátus¹⁷; Szlovákiában a Nemzeti Tanács¹⁸; Szlovéniában az Országgyűlés és az Államtanács¹⁹) a vizsgált államok többségében kétkamarás testület. Ez a konstrukció a föderatív államokban a képviselői rendszer miatt természetes, ám az unitárius államberendezkedésben lényegében a politikai rezsimváltással párhuzamosan jelentek meg a második kamarák. Ezek létrehozásának ideológiája azon alapul, hogy az alkotmányozók a hatalommegosztás – országukban négy évtizeden át tagadott – elvéhez kívántak visszatérni, pontosabban annak modernebb felfogásához, amelynek lényege: a hatalmi ágak elválasztásával egyidejűleg az egyes hatalmi ágakon belül is ki kell építeni az ellenőrző, kiegyensúlyozó rendszert, azaz meg kell teremteni azok dualizmusát, tehát a törvényhozásban a két kamarát; a végrehajtásban a köztársasági elnök és a kormány kettősségét; a harmadik ágon pedig az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttes létét.

¹⁰ Bulgáriában a Népgyűlésnek 240 tagja van.

¹¹ A Képviselői Kamara 200 képviselőből, a Szenátus 81 szenátorból áll.

¹² Észtország Parlamentje 101 tagú.

¹³ A Képviselőháznak legalább 100, legfeljebb azonban 160 képviselője van, akiket az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlenül, titkos szavazással választanak. - A* Körzeti Képviselők Házába valamennyi körzet polgárai az általános választójog alapján közvetlenül, titkos szavazással három képviselőt választanak. A Köztársaság elnöke a mandátumának lejártá után élethossziglan a Körzeti Képviselők Házának tagja marad, hacsak erről a tisztségéről kifejezetten le nem mond. A Köztársaság elnöke azoknak a polgároknak a sorából, akik a Köztársaság szempontjából különleges érdemeket szereztek, legfeljebb öt személyt képviselőnek nevezhet ki a Körzeti Képviselők Házába.

¹⁴ Ti. a 460 képviselőből álló Szejm és a 100 Szenátor alkotta Szenátus.

¹⁵ A Parlamentnek 141 tagja van, ám csak akkor tekinthető megválasztottnak, ha tagjainak legalább háromötödét megválasztották.

¹⁶ A Szövetségi Tanácsba az Orosz Föderáció minden egyes jogalánya két képviselőt küld: egyet az államhatalom képviselői és egyet a végrehajtó szervei. - Az Állami Duma 450 képviselőből áll.

¹⁷ A képviselők és a szenátorok számát a választási törvény az ország lakosságához viszonyítva állapítja meg.

¹⁸ Szlovákia Nemzeti Tanácsát 150 képviselő alkotja.

¹⁹ A szlovén Országgyűlésnek 90 képviselője, az Államtanácsnak 40 tagja van. Az alkotmány szerint az Államtanács a szociális, gazdasági, szakmai és helyi érdekeket képviselő tagokból alakul, s a következők alkotják:

- négy tag a munkaadók képviselőiben;
- négy tag a munkavállalók képviselőiben;
- négy tag a földművesek, kisiparosok és független foglalkozások képviselőiben;
- hat tag a mezőgazdasági tevékenységek képviselőiben;
- huszonnégy tag a helyi érdekek képviselőiben.

Am a kétkamarás rendszer unitárius államokban történő térnyerésének más okai is vannak. A rendszerváltással megváltozott a parlament "filozófiája". A fordulat előtt a legfelsőbb képviseleti szervek tagjai valójában nem "képviselők", hanem "küldöttek" voltak (*kötött mandátummal*), hiszen általában választókerületekben választották őket, beszámolni tartoztak választóiknak, elvileg utasíthatók és visszahívhatók voltak stb., de témánk szempontjából most az a lényeges, hogy elvileg *választókerületük (lakóinak) érdekeit képviselték* az adott ország legfelsőbb állami szervében. Emiatt a parlament – jellegét tekintve – érdekegyeztető, érdekképviseleti fórum (is) volt. A politikai rezsimváltással egyidejűleg végbement parlamenti szerepváltozás lényege abban áll, hogy a képviselők ma már *szabad mandátummal rendelkeznek*, azaz nem a választókerületi érdekeket, hanem "az egész népet", "a nemzetet" képviselik, "a nép szolgálatában állnak"; nem egy-egy választókerület helyi érdekeinek "kijárói", hanem az ország legfelsőbb döntéshozó testületének tagjai. Ezáltal *formálisan megszűnt az egyes választókerületek és érdekek közvetlen képviselete a parlamentben* (N.B. a pártok programjai is országos léptékűek, nem helyi programok). Ennek egyenes folyománya, hogy fölmerül az igény az e téren támadt űr betöltésére, például úgy, hogy jöjjön létre egy "második kamara", amelynek egyfajta érdekképviseleti jellege legyen, amelyben helyet kaphatnak a területi és szakmai önkormányzatok, az egyházak, a kisebbségek stb. képviselői is. A parlamenti belső kontroll, kiegyensúlyozó szerep mellett tehát a különböző érdekek parlamenti szintű megjelenítésének igénye is a kétkamarás rendszer megteremtése irányában hatott. Erre kifejezetten utal egyébként a szlovén Államtanács létrehozása, amely igen szűkre szabott hatáskörrel rendelkezik, tényleges, érdemi döntési jog nélkül (törvényeket kezdeményezhet; véleményt mondhat minden, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben; követelheti, hogy az Országgyűlés a törvény kihirdetése előtt erről ismételten döntést hozzon; népszavazás kiírását követelheti; vizsgálatot követelhet közérdekű ügyben).

Mindazonáltal a "második kamara" alkotmányos helyzete illetve a két kamara egymáshoz való viszonya nem mindig egyértelműen tisztázott. Különös élességgel vetődik ez föl a lengyel és cseh alkotmányos rendszerben.

A lengyel alkotmány második kamarára vonatkozó rendelkezései nem mentesek bizonyos ellentmondásoktól. Miközben egyrészt leszögezi: "A nemzet a hatalmat a Szejmbe és a Szenátusba választott képviselőin keresztül gyakorolja; a hatalom gyakorlása az akarat referendum útján történő kinyilvánításával is történhet." (2. cikk); másfelől kimondja: "Az államhatalom legfelsőbb szerve a Lengyel Köztársaság Szejmje. A Szejm, mint a nemzet szuverén akaratának legfelsőbb kifejezője, annak szuverén jogait gyakorolja." (20. cikk) A köztársasági elnök hívhatja össze "a Nemzetgyűlésbe összevont Szejmet és Szenátust" (Lengyel 32/b. cikk).²⁰

A Cseh Köztársaságban a törvényhozói hatalmat a *de iure* két kamarából, a Képviselőházból és a Szenátusból álló Parlament képviseli. Az Alkotmány nem-utal arra, hogy melyik kamara lenne az elsődleges, és melyik a másodlagos. A Képviselőház az Alkotmány által meghatározott számú, 200 képviselőből áll. A Képviselőház mandátumának időtartama 4 év. A Szenátusnak 81, 6 éves időtartamra választott szenátorból kellene állnia, amelynek összetétele a tagok harmadával két évenként kellene részlegesen megújulnia.

²⁰ Sári János: Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása. Jogtudományi Közlöny, 1994. július-augusztus. 282. s. köv. p.

Az, hogy mi értelme van a kétkamarás Parlament létrehozására irányuló szándéknak, egyáltalában nincs meghatározva az Alkotmányban.

Nyilvánvalóan ez nem azért történt, hogy területi vagy etnikai képviselőket hozzanak létre, még akkor sem, ha ez a választási eredményekkel összefüggésben megtörténhetett. Az Alkotmány tekintetében a Szenátus képviselői elve bizonytalan, és figyelemmel az ebben az esetben alkalmazott közvetlen választásra és többségi elvre, inkább a többség hangsúlyozását szolgálja a pluralista társadalomban. A Szenátust tehát inkább a törvényhozói hatalom bizonyos garanciájának tekinthetjük (figyelemmel arra, hogy lépcsőzetesen újul meg).

Bár az Alkotmány nem mondja ki határozottan, a kamarák helyzete nem azonos. A helyzetük közötti különbségek az alábbiakban nyilvánulnak meg:

- a) a választási ciklusok közötti eltérés;
- b) a választási rendszerek közötti eltérés;
- c) hatásköreik különbözősége;
- d) az összetételük folyamatossága vagy diszkontinuitása tekintetében lévő különbség (a feloszlítás lehetősége).²¹

A képviselőház – a szenátussal ellentétben – minden benyújtott törvényjavaslatot megvitat, míg a szenátusnak nem kell minden törvényjavaslatot tárgyalnia. Ha a szenátus nem nyilvánít véleményt egy törvényjavaslatról 30 napon belül, akkor azt elfogadottnak kell tekinteni.

A képviselőház és a szenátus állandóan üléseznek, és üléseiket külön tartják. A köztársasági elnökválasztás kérdéseiben azonban kötelesek együttes ülést tartani. Egyéb esetben pedig megállapodhatnak egymással együttes ülés tartásáról.

A szenátus ellenőrző és stabilizáló szereppel van felruházva. A szenátus ellenőrző szerepe abban van, hogy határozataival elfogadja vagy elutasítja a képviselőház által elfogadott törvényjavaslatokat és módosításokat kezdeményezhet. (Mint korábban említettük, ha a szenátus megadott határidőn belül nem nyilvánít véleményt, a törvényjavaslatot elfogadottnak kell tekinteni.)

A képviselőház jogosult a szenátus negatív véleményét nem figyelembe venni és elfogadni a törvényjavaslatot az összes képviselő több mint felének szavazatával. A képviselőház hasonlóképpen elutasíthatja a szenátus módosító javaslatait is.

A szenátus stabilizáló szerepe oly módon is érvényesül, hogy – ellentétben a képviselőházzal – nem osztható fel. A szenátus hozhat rendeleteket halaszthatatlan ügyekben, amelyek törvények lennének, ha a képviselőház nem lenne feloszlítva. Ezen rendeletek további érvényességéhez a képviselőház utólagos hozzájárulása szükséges.²²

²¹ Vö. Karel Klima nemzeti referátuma "Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban" címmel a "Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában" témakörben Kecskeméten 1995. június 15-17. között tartott nemzetközi konferencián.

²² Vö. Jiří Kroupa nemzeti referátuma "Az alkotmány - a cseh alkotmányosság alapja" címmel a "Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában" témakörben Kecskeméten 1995. június 15-17. között tartott nemzetközi konferencián.

b) A képviselő

A képviselői minőség általános tartalmát és jellegét illetően nincs lényeges eltérés a különböző államok alkotmányaiban, mindenütt szabad mandátummal rendelkeznek, megilleti őket a mentelmi jog stb.

Érvényesülnek az *összeférhetetlenségi* szabályok is. Így pl. kétkamarás parlament esetén ugyanaz a személy nem lehet egyidejűleg mindkét kamara tagja. Ezen túlmenően azonban az alkotmányok e kérdést eltérően rendezik. Van olyan megoldás, amely csupán a "hivatali összeférhetetlenség" körében marad ("A képviselői funkció összeegyeztethetetlen a köztársasági elnök, a bíró, az ügyész, a rendőri testület tagjai, az igazságügyi és büntetőrendészet testületének tagja és a hivatásos katonai funkciójával" – román alk. 77. cikk.).

Találkozhatunk azonban a másik "véglettel" is, amelyben az összeférhetetlenségi szabályok nem csak bizonyos tisztségek viselését és tevékenységek gyakorlását tiltják meg a képviselőknek, hanem generálisan kizárják mindenfajta egyéb funkciót. "A parlamenti képviselők funkciói, kivéve a parlamentben végzett tevékenységüket, összeegyeztethetetlenek bármely más állami intézményben vagy szervezetben vállalt szolgálattal, valamint a kereskedelem, üzleti vagy más magán intézményben vagy vállalatnál végzett munkával. Hivatali idejük alatt a képviselők mentesek a katonai szolgálat alól. ... A parlamenti képviselők díjazásban részesülnek, és parlamenti tevékenységükből eredő minden költségüket az állami költségvetés megtéríti. A parlamenti képviselő semmilyen más fizetéssel nem rendelkezhet, kivéve az alkotó tevékenységért kapott fizetséget." (litván alk. 60. cikk). A képviselő a tevékenységét Oroszországban (az Állami Dumában) is *"hivatásszerűen"* végzi, azaz "Az Állami Duma képviselői állandó jelleggel, főtevékenységként töltik be tisztségüket. Az Állami Duma képviselői nem állhatnak állami szolgálatban, nem végezhetnek más kereső tevékenységet az oktatói, tudományos és más alkotó tevékenységen kívül" (orosz alk. 97. cikk).

Elsősorban etikai töltése miatt kívánczik ide Észtország alkotmányának rendelkezése: "A Parlament tagjainak díjazását és az egyéb jövedelmek korlátozását törvény határozza meg, amely a következő Parlament vonatkozásában módosítható" (75. cikk.).

2. A köztársasági elnök

a) A köztársasági elnök alkotmányos helyzete, hatásköre

Az új alkotmányok, ha nem is "rehabilitálják" az államfői hatalmat, kimozdulást mutatnak annak megerősítésére. Ez eltérés a második világháborút közvetlenül követő alkotmányokhoz képest, amelyekben az államfői hatalom a kontinentális parlamentarizmus logikájának megfelelően periférikus szerepre szorult vissza. A skála persze rendkívül széles: a tipikusan parlamentáris – vagy inkább nemzetgyűlési – kormányzati rendszer jegyeit hordozó bolgár alkotmány helyezhető el az egyik ponton, a másikon pedig félprezidenciálisként vagy félpárlamentárisként meghatározható horvát kormányzati rendszer. – Miben mutatkozik meg az elmozdulás az államfői hatalom megerősítésére? Általánosságban azt lehet mondani, hogy a

kormányzati feladataiban, a kormányhoz való viszonyában, s nem a törvényhozással való kapcsolatban. A kérdésre adott válaszban az is benne van, hogy a közép-európai alkotmányok az államfő közjogi kapcsolatainak meghatározása során a törvényhozást és a kormányt nem együtt, nem egységes egészként veszik figyelembe, ahogyan ez egyébként a parlamentarizmus elveiből következne. Parlamentáris kormányforma keretei között ugyanis az a helyzet, hogy a kormányt a parlamenti többség "mozgatja", ennek következtében a kormány az államfőhöz való viszonyában lényegében a parlament sorsát osztja. Nem teljesen így a közép-európai alkotmányok esetében. Ezek az államfő közjogi kapcsolatainak meghatározása során különbséget tesznek aszerint, hogy a kormányról van-e szó, vagy pedig magáról a törvényhozásról. Általánosságban azt lehetne mondani, hogy az alkotmányok miközben maximális mértékben igyekeznek biztosítani a törvényhozás autonómiáját az államfővel szemben (is), s a törvényhozásnak – kimondva vagy kimondatlanul a politikai rendszer fenntartásában meghatározó szerepet szánnak, addig a kormányzati tevékenységbe való államfői beavatkozás, illetve a kormány ellenőrzése tekintetében már engedékenyebbek, kevésbé merevek. Az elmondottak már azt is jelzik, hogy a vizsgált alkotmányok az államfő kapcsolatainak meghatározása során nem (csupán) a hatalommegosztás hagyományos eszközrendszerét alkalmazzák.²³

Sári János elemzésének megállapításaihoz kívánczik ide – nem annyira alkotmányjogi, mint inkább történeti-politológia adalékként – a lengyel, magyar és bolgár átmenet hasonlóságára utaló az a megjegyzés, hogy az elnöki tisztséget specifikusan egy emberre szabták (Jaruzelski, Pozsgay, Mladenov), a végén azonban azt más foglalta el (Walesa, Göncz, Zselev).²⁴

A köztársasági elnök általános alkotmányjogi helyzetét a vizsgált alaptörvények közel azonosan szabályozzák, mindenütt államfőnek tekintik, kibővítve azzal, hogy megtestesíti a nemzet egységét (Bulgária), képviseli az államot nemzetközi kapcsolatokban (Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Oroszország, Románia, Szlovénia), gondoskodik az alkotmány megtartásáról (Horvátország, Lengyelország), biztosítja a köztársaság fennmaradását és egységét (Horvátország), védelmezi az állam szuverenitását és biztonságát, területének sérthetetlenségét és integritását (Lengyelország, Oroszország, Románia), biztosítja az államhatalom szabályszerű tevékenységét (Horvátország), gondoskodik a nemzetközi szerződések betartásáról (Lengyelország), örködik az alkotmány, az emberi és állampolgári jogok megtartásán, biztosítja az államhatalmi szervek összehangolt működését és együttműködését, meghatározza az állam bel- és külpolitikájának alapvető irányait, képviseli az államot az országon belül (Oroszország), felügyel az alkotmány betartására és a közhatalások jó működésére, s ebből a célból közvetítési funkciót gyakorol az állam hatalmai között valamint az állam és a társadalom között (Románia), a fegyveres erők főparancsnoka (Szlovénia).

Ezekből az általános rendelkezésekből még egyáltalán nem következtethetünk az államfői jogállásnak az államon belüli sajátosságaira. Annál is kevésbé, mert egyes alkotmányok az elnök hatáskörének részletes szabályozásánál tartalmazznak olyan elemeket, amelyet mások az általános funkcióhoz kapcsolnak. Így pl. a köztársasági elnök Bulgáriában is a fegyveres erők főparancsnoka, Csehországban, Lettországon és

²³ Sári János: i.m. 283. p.

²⁴ Georgi Pozstov: Bulgaria I., East European Constitutional Review, Fall 1993/Winter 1994. 62. p.

Szlovákiában is képviseli az államot külső kapcsolatokban stb., csak hogy erről a részletes hatásköri szabályok között van szó.

A köztársasági elnök *hatásköre* általában meglehetősen széles, különösen igaz ez azokban az államokban, amelyek félprezidenciaális vagy ahhoz közelítő kormányzati rendszert alakítottak ki. Szembetűnő, hogy ott nincs élesen elválasztva az államfő és a kormány közjogi mozgáster, a köztársasági elnököt csak a közvetlen pártpolitikából s nem általában az országos politikából zárják ki. Ennek megfelelően Horvátországban az államfő összehívhatja a kormány üléseit és annak napirendjére olyan kérdéseket tűzhet, amelyeknek megtárgyalását fontosnak tartja; Lengyelországban az állam szempontjából különösen fontos ügyekben hívhatja össze a kormány üléseit; Románia elnöke részt vehet a kormánynak azokon az ülésein, amelyeken országos érdekű kérdéseket vitatnak meg a külpolitikával, a honvédelemmel, a közrend biztosításával kapcsolatban, és a miniszterelnök kérésére más helyzetekben is. A részvételével megtartott kormányüléseken mindenütt az államfő elnököl. Hasonlóképpen Csehországban és Szlovákiában az államfő jelen lehet és elnökölhet a kormány ülésein és jelentéseket kérhet a kormánytól vagy egyes tagjaitól.²⁵

A köztársasági elnök jelentős súlyát mutatja a *parlamenthez fűződő viszonya* is. Általában ő hívja össze alakuló ülésre a képviselőket (kivéve pl. Lettországot, ahol az újonnan megválasztott parlament első ülését az alkotmány előírása alapján november első keddjén tartja, amely napon az előző parlament megbízatása lejár); jogosult kezdeményezni rendkívüli ülésszakok összehívását; felszólalhat, beszédeket intézhet a parlamenthez (Bulgária, Csehország); üzenetet intézhet Romániában a nemzet főbb politikai kérdései tekintetében, Lengyelországban a Szejmhez vagy a Szenátushoz, ami nem lehet vita tárgya; követeket küldhet (Horvátország); évente egyszer a köztársaság helyzetéről jelentést tesz a parlamentnek (Horvátország, Litvánia, Oroszország, Szlovákia). Szlovéniában a parlament kérésére az elnök köteles egyes kérdésekről véleményt mondani.

Törvénykezdeményezési jog illeti meg (Lengyelország, Lettország, Oroszország, Szlovákia), alkotmánymódosítást indítványozhat (Észtország); korlátozott vétőjoga van, visszaküldheti a már elfogadott törvényt a parlamentnek (Bulgária, Csehország, Észtország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia).

A köztársasági elnök hatáskörébe tartozhat a *népszavazás* kiírása is.

Bulgáriában ugyan csupán a parlament által már elhatározott országos referendum időpontját határozhatja meg; Szlovákiában ugyanígy, illetve ha legalább 350.000 választópolgár kéri; Horvátországban, Lengyelországban (a Szenátus egyetértésével), Oroszországban azonban maga is dönthet népszavazás tartásáról.

Románia alkotmánya szerint az államfő "a parlamenttel való tanácskozás után azzal a kéréssel fordulhat a néphez, hogy egyes országos érdekű kérdések tekintetében népszavazáson fejezze ki akaratát". A parlament véleménye tehát nem köti a köztársasági elnököt. Antonie Iorgovan, Románia Alkotmánybíróságának tagja ehhez azt a megjegyzést fűzi, hogy logikai szempontból két helyzet fordulhat elő: 1. a Parlament egyetértését adja és 2. a Parlament a népszavazás ellen van. Az első esetben Románia elnökének kérését a Parlament egyetértése erősíti, amely a nép legmagasabb szintű képviselői szerve, ami sokkal szélesebb nemzeti alapot teremt a népszavazás

²⁵ A cseh és a szlovák alkotmányos megoldás azért is méltó külön figyelemre, mert az alkotmányok egyaránt a végrehajtó hatalomról szóló fejezetben helyezik el a köztársasági elnököt, ám ugyanakkor azt is egyértelműen kimondják, hogy a kormány a végrehajtó hatalom legfelsőbb szerve.

elrendeléséhez. A második esetben elméletileg oda jutunk, hogy nézeteltérés van a két képviseleti hatalom között, olyan különbség, amelyet a nép döntésére bízunk. Bár az alkotmány nem mondja ki egyértelműen: annak az elnöknek, aki a népet szólítja népszavazásra, anélkül, hogy figyelembe venné a Parlament állásfoglalását, amennyiben a népszavazás eredménye negatív, nem marad meg a hitele, normális gondolatmenet szerint, és be kell nyújtania lemondását, és fordítva. Ha a nép, a Parlament akaratával szemben megerősítette az elnök álláspontját, ezt úgy kell értelmezni, hogy a népszavazás eredménye a Parlamenttel szembeni bizalmatlansági indítványt jelent, bizalmatlansági szavazást. Másképpen az alkotmány népszuverenitásra vonatkozó 2. cikkének (hogy ti. "A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja, amely azt a reprezentatív szervein és népszavazásokon keresztül gyakorolja") nem lenne gyakorlati jelentősége. A népszavazás a közvetlen demokrácia megnyilvánulási formája, amely, értelemszerűen, magasabb rendű, mint a képviseleti demokrácia, amely szintén annak az állításnak a megerősítése, mely szerint a nép az alkotmányos jogok alanya. A szorosan vett jogi értelemben a népszavazás időpontját, amely a Parlament állásfoglalásával ellentétes eredményt adott, véleményünk szerint a Parlament közvetett, a nép akarata általi felosztatásának időpontjaként kellene tekinteni, és az ettől az időponttól számított 3 hónapon belül Románia Alkotmánya 80. cikkének 2. bekezdése szerint új választásokat kellene kiírni. Kétségkívül, ez az értelmezés elméleti feltételezés marad, amely kívül esik azon a gyakorlaton, amelyet ország politikai erői az elmélet elfogadásával kialakíthatnának. Ugyanigy, a fenti felvetésre az alábbiak szerint válaszolhatnánk elméleti szempontból: A Parlament felosztatásának az eseteit egyértelműen és kimerítően felsorolja az alkotmány. Bármely problémával kapcsolatban elfogadjuk, hogy ilyen kérdések felvethetők, és ilyenkor fontos, hogy mire tesszük a hangsúlyt: az alapelvek szellemére, vagy pedig az egyes intézményeket vezérlő elvek betűjére; azonban óriási fenntartásaink vannak azokkal a kétségekkel kapcsolatban, amelyek akkor merülhetnek fel, ha a népszavazás tárgya szervezési kérdés, és nem az előrehozott parlamenti választások kérdése.²⁶

A *parlament felosztatásának joga* általában szerepel az új alaptörvényekben a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó döntések között. Azon túl, hogy az államfő akkor élhet ezzel az eszközzel, ha a kormányalakítás az új választások után sikertelen, illetve később, ha a parlament meghatározott időtartam alatt meghatározott alkalommal megvonja a bizalmat a kormánytól, vannak olyan alkotmányi rendelkezések is, amelyek a felosztatást egyéb esetekben is lehetővé teszik. A *Cseh Köztársaság* elnöke feloszthatja a Képviselői Kamarát, ha a Képviselői Kamara nem nyilvánít bizalmat az újonnan kinevezett kormánynak, amelynek elnökét a Köztársaság elnöke a Képviselői Kamara elnökének javaslatára nevezett ki; ha a Képviselői Kamara nem határoz három hónapon belül a kormány olyan törvényjavaslatáról, amelynek tárgyalásával a kormány a bizalmi kérdést hozta kapcsolatba; ha a Képviselői Kamara ülését a megengedettnél hosszabb időre függesztették fel; ha a Képviselői Kamara három hónapnál hosszabb ideig nem volt képes határozni, jöllehet ülésszakát nem függesztették fel és jöllehet ez alatt az idő alatt ismételtén hívták össze ülésre. *Észtországban* az államfő akkor oszthatja fel a parlamentet és írhat ki új választásokat, ha a miniszterelnökjelölt-állítási jognak a parlament részére történő

²⁶ Vö. Antonie Iorgovan nemzeti referátuma "Az alkotmány - a cseh alkotmányosság alapja" címmel a "Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában" témakörben Kecskeméten 1995. június 15-17. között tartott nemzetközi konferencián.

átruházásától számított 14 napon belül a kormánylista nem került benyújtásra a köztársasági elnökhöz; ha a kormány vagy a miniszterelnök iránt bizalmatlanságot nyilváníttak s a feloszlást a kormány javasolja; ha a népszavazásra bocsátott törvényjavaslat nem kapta meg az "igen" szavazatok többségét, valamint ha a parlament nem fogadja el a nemzeti költségvetést a költségvetési év kezdetétől számított két hónapon belül. Hasonlóképpen intézkedhet *Lengyelország* elnöke, ha a költségvetés nem kerül elfogadásra a költségvetési törvénynek megfelelő költségvetéstervezet benyújtását követő három hónapon belül; illetve ha a Szejm anélkül szavazott bizalmatlanságot a kormánynak, hogy új miniszterelnököt választott volna, a köztársasági elnök vagy elfogadja a kormány lemondását vagy feloszlatja a Szejmet. A *Szlovák Köztársaság* elnökét ez a lehetőség akkor illeti meg, ha a Nemzeti Tanács a választásokat követő hat hónapon belül nem fogadja el a kormány programnyilatkozatát. Ha *Oroszországban* az Állami Duma bizalmatlanságot fejez ki a kormánnyal szemben, az államfő jogosult bejelenteni a kormány lemondását vagy nem egyetérteni az Állami Duma határozatával. Ha az Állami Duma három hónapon belül ismételt bizalmatlanságot fejez ki a kormánnyal szemben, az Orosz Föderáció elnöke vagy bejelenti a kormány lemondását vagy feloszlatja az Állami Dumát.

Lettország elnöke maga nem jogosult feloszlalni a parlamentet, hanem csupán kezdeményezheti azt. Ez a lépése azonban igen komoly kockázatot rejthet magában. A kezdeményezést ugyanis referendum követi, s ha a referendum során a szavazatok több mint felét a parlament feloszlására adják le, azt feloszlátottnak kell tekinteni. Ám ha a referendum során a parlament feloszlását a szavazatok több mint fele helyteleníti, a köztársasági elnököt eltávolítottak kell tekinteni és a parlament új elnököt választ az elbocsátott államfő hivatali idejének hátralevő részére. – *Lettország* példája mindenesetre azt bizonyítja, hogy alkotmányban is elismerten létezik olyan közjogi felfogás, amely szerint a *parlament feloszlata népszavazás eredményeként* történhet, azaz a parlament megbízatása közvetlenül a választópolgárok akarata alapján rövidülhet meg.

Korábban, a köztársasági elnök és a parlament közötti viszony kapcsán már megemlítettük, hogy az államfőt abban a körben a jogalkotás terén megilleti a törvénykezdeményezés valamint a korlátozott vétó emelésének joga. Ezt azzal kell még kiegészítenünk, hogy egyes államokban az elnök jogosult *önálló jogszabály kibocsátására* saját jogán is. Bulgáriában, Litvániában az államfő rendeleteket, Romániában dekrétumokat, Oroszországban rendeleteket és rendelkezéseket adhat ki. *Lengyelországban* a törvények végrehajtása és a bennük foglalt felhatalmazás alapján rendelkezéseket és végrehajtási rendeleteket bocsáthat ki a törvényes felhatalmazásának keretein belül. Az alkotmányok – még azokban az államokban is, ahol a köztársasági elnök intézkedéseit miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötik -, e jogszabályok egy részét kiveszik az ellenjegyzés alól.

Ám az is igaz, hogy *Észtországban*, *Horvátországban*, *Szlovéniában* az államfő csak akkor adhat ki halaszthatatlan, a nemzeti érdekeket érintő kérdésekben törvényerejű rendeletet (ediktumot), ha a parlament akadályoztatva van az ülésezésben.

A köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetének vizsgálatakor fel kell figyelni arra, hogy néhány államban az alaptörvény szintjén rendelkeznek az államfő *"munkájának segítéséről"*. Itt nem az akadályoztatása esetére szóló helyettesítésről van szó, sem pedig az olyan speciális funkciókat ellátó testületekről, amelyek ülésein az államfő elnököl (mint pl. a Nemzetvédelmi Tanács), hanem arról,

hogy az elnök számára maga az alkotmány állapít meg folyamatos "támogatást". Így *Bulgáriában* az elnök mellé alelnököt is választanak, aki "a köztársasági elnököt tevékenységében támogatja". *Horvátországban* az elnököt hivatalos ügyeinek intézésében az *Elnökségi Tanács* valamint más tanácsadó és segítő szervek támogatják, amelyek tagjait az elnök hívja meg és menti fel: *Lengyelországban* a köztársasági elnök államminisztereket nevezhet ki azzal a céllal, hogy őt jogkörének gyakorlásával összefüggő ügyekben képviseljék.

Az ilyen "tanácsadó és segítő" szervek persze nem ismeretlenek Nyugat-Európában. *Görögország* alaptörvénye olyan testületről (*Köztársasági Tanács*) rendelkezik, amely lényegében az államfő tanácsadó testülete. Ennek véleményét meghatározott esetekben (pl. kormányalakítási megbízás, a kormány felmentése, a parlament feloszlása) előzetesen köteles kikérni, ám minden olyan esetben jogosult erre, amikor a nemzet helyzetét komolynak tartja. Ennek kritériumai nem rögzítettek, az elnök tehát gyakorlatilag minden, általa fontosnak vélt kérdésben meghallgathatja a testületet. (A Köztársasági Tanács áll a demokratikusan megválasztott előző köztársasági elnökből, a miniszterelnökből, a parlament elnökéből, a parlamenti ellenzék vezetőjéből, valamint azokból az előző miniszterelnökökből, akik a parlament tagjai voltak vagy a parlament bizalmát bírva vezették a kormányt.)

Portugália 1976. évi alkotmánya a görögénél jóval részletesebb rendelkezéseket tartalmaz; külön fejezetben szól az *Államtanácsról*. Eszerint az Államtanács a Köztársaság elnökének politikai tanácsadó szerve. (Elnöke a köztársasági elnök; tagjai: a Nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az igazságügyi felügyelő, a régiók kormányainak elnökei, az Alkotmány hatálybalépése után választott korábbi köztársasági elnök, akit nem mozdítottak el hivatalából, a Köztársaság elnöke által megbízási idejére kinevezett öt állampolgár, a Nemzetgyűlés által megbízási idejére az arányos képviselő elvének megtartásával választott öt állampolgár.) Az Államtanács jogosult véleményt nyilvánítani az alkotmány által előírt esetekben, és általában tanácsot adni a Köztársaság elnökének hivatala gyakorlásával kapcsolatban, ha kéri.

Látszólag az indokoltnál többet foglalkoztunk olyan, talán periferikus kérdéssel, mint az államfő munkáját segítő szervezeti formák. Nem véletlenül. Anélkül, hogy politikai elemzésekbe kezdenénk, emlékeztetnünk kell arra, hogy időnként nézetkülönbségek alakulhatnak ki a kormány(fő) és a köztársasági elnök között. Minden ilyen esetben a kormány(fő) úgy léphet föl, hogy mögötte áll a teljes kormányapparat, az államfő viszont "fegyvertelen". – A vázolt megoldások mindenesetre méltók a figyelemre és a megfontolásra.

b) A köztársasági elnök választása

A köztársasági elnök választásának lényegében két változatát alkalmazzák. Az egyik az államfő állampolgárok által történő *közvetlen* választása (*Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Oroszország, Románia, Szlovénia*), a másik ezt a jogot a parlament számára biztosítja, azaz a *közvetett* választást preferálja (*Csehország, Észtország, Szlovákia*), de – mint a felsorolásból is kitűnik –, a *közvetlen* választás az *elterjedtebb*.

A parlament általi államfő-választás – különösen két kamara esetén – igen bonyolult lehet. *Csehországban* pl. "Jelöltet javasolni legalább 10 képviselő vagy 10

szenátor jogosult. Köztársasági elnökké megválasztottnak az a jelölt tekintendő, aki az összes képviselők szavazatainak abszolút többségét és az összes szenátorok szavazatainak abszolút többségét elnyerte. Ha egyetlen jelölt sem kapta meg az összes képviselő és az összes szenátor szavazatainak abszolút többségét, 14 napon belül meg kell tartani a választás második fordulóját. A második fordulóban az a jelölt indul, aki a legtöbb szavazatot kapta a Képviselői Kamarában és az a jelölt, aki a legtöbb szavazatot kapta a Szenátusban. Ha több olyan jelölt van, akik a szavazatok azonos legnagyobb számát kapták a Képviselői Kamarában, vagy több olyan jelölt, akik a szavazatok azonos számát kapták a Szenátusban, a rájuk leadott szavazatokat a két kamarában összeszámolják. A második fordulóban az a jelölt indul, aki ily módon a szavazatok nagyobb számát kapta. Megválasztottnak az a jelölt tekintendő, aki a jelenlévő képviselők szavazatainak abszolút többségét és a jelenlévő szenátorok szavazatainak abszolút többségét kapta. Ha a köztársasági elnököt a második fordulóban sem választották meg, 14 napon belül a választás harmadik fordulóját kell megtartani, amelyben a második forduló jelöltjei közül az tekintendő megválasztottnak, aki a jelenlévő képviselők és szenátorok szavazatainak abszolút többségét kapta. Ha a köztársasági elnököt a harmadik fordulóban sem választották meg, új választásokat kell tartani." (Alk. 58. cikk.)

A parlament által lefolytatott többszöri választás sikertelensége esetére *Észtország* alaptörvénye egy sajátos megoldásról rendelkezik: "A köztársasági elnököt titkos szavazással választják. A Parlament minden tagjának egy szavazata van. A Parlament tagságának kétharmados többsége által támogatott jelöltet megválasztottnak kell tekinteni. Ha egyetlen jelölt sem nyeri el a szükséges többséget, a következő napon új szavazást kell tartani. A második szavazás előtt új jelöltek állíthatók. Ha egyetlen jelölt sem nyeri el a szükséges többséget, harmadik szavazást kell tartani ugyanezen a napon a második menetben legtöbb szavazatot kapott két jelölt között. Ha a köztársasági elnököt a harmadik szavazással sem sikerül megválasztani, a Parlament elnöke egy hónapon belül Választói Testületet hív össze a köztársasági elnök megválasztására. A Választói Testület a Parlament tagjaiból, valamint a helyi önkormányzatok képviselőiből áll. A Választói Testületbe minden helyi önkormányzat választ egy képviselőt, aki észt állampolgár. A Parlament előterjeszti a Választói Testületnek köztársaságielnök-jelöltként azt a két jelöltet, akik a Parlamentben a legtöbb szavazatot kapták. Köztársaságielnök-jelöltet állíthat a Választói Testület legalább 21 tagja is. A Választói Testület megválasztja a köztársasági elnököt a jelenlévő tagok tagjainak többségével. Ha az első menetben egyik jelölt sem kerül megválasztásra, második szavazásra kerül sor, ugyanazon a napon a legtöbb szavazatot kapott két jelölt között." (Alk. 79. cikk.)²⁷

²⁷ Ami *Észtországban* "kisegítő" megoldás, azt más európai államban fő elnökválasztási szisztémaként alkalmazzák, pl. a *Németországi Szövetségi Köztársaságban* ["A szövetségi elnököt a Szövetségi Kögyűlés (Bundesversammlung) vita nélkül választja meg. Megválasztható minden olyan német, aki a Szövetségi Gyűlésbe (Bundestag) választható és a negyvenedik életévét betöltötte. ... A Szövetségi Kögyűlés a Szövetségi Gyűlés tagjaiból és ugyanolyan számú olyan tagból áll, akiket a tartományi népképviselők az arányos választás alapelveinek megfelelően választottak meg."] vagy *Olaszországban* ["A Köztársaság elnökét a Parlament választja meg tagjainak együttes ülésén. A választáson régióként három küldött is részt vesz. Ezeket a régió tanácsai választják úgy, hogy a nemzeti kisebbségek képviselője is biztosítva legyen. Valle d'Aosta-nak csak egy küldöttje van. A Köztársaság elnökét titkos szavazással választják a gyűlés kétharmados többségével. A harmadik választási menet után elegendő az abszolút többség."].

c) A köztársasági elnök megbízatásának megszűnése

A köztársasági elnököt általában öt évre választják (kivéve Lettországot, ahol 3 évre, valamint Oroszországot és Romániát, ahol 4 évre szól az államfő mandátuma).

Ez az időintervallum azonban *megrövidülhet*, az elnöki megbízatás hamarabb is megszűnhet. Ennek klasszikus esetei közismertek (lemondás, halál, tartós egészségügyi alkalmatlanság, összeférhetetlenség, hazaárulás vagy más súlyos alkotmányvétség miatti alkotmánybíróági elítélés stb.). A vizsgált alaptörvények azonban ezektől eltérő megoldásokat is tartalmaznak. E rendelkezések azért figyelemre méltóak, mert az elnök elmozdításába bizonyos *politikai elemek* is keverednek, legalábbis annyiban, hogy az államfőt nem formális jogi (általában: alkotmánybíróági) eljárás után fosztják meg tisztségétől, hanem az őt választó parlament hívja vissza, illetve népszavazás eredményeként veszíti el hivatalát.

A *Szlovák Köztársaság* Nemzeti Tanácsa a köztársasági elnököt funkciójából visszahívhatja, ha a köztársasági elnök a Szlovák Köztársaság szuverenitása és területi integritása ellen irányuló tevékenységet folytat vagy a Szlovák Köztársaság demokratikus alkotmányos berendezkedésének felszámolására irányuló tevékenységet folytat. A köztársasági elnök visszahívására irányuló javaslatot az említett esetekben a képviselők többsége terjesztheti elő. A köztársasági elnök visszahívásához a képviselők háromötödös szótöbbsége szükséges. – Ne legyen félreértés, az alkotmány ismeri a formális jogi felelősségre vonást is, hiszen kimondja: A köztársasági elnök csak hazaárulásért vonható felelősségre. A köztársasági elnök elleni vádat a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa terjeszti elő; a vádról a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróága dönt.

Romániában – mint említettük –, az államfőt közvetlenül választják. Az Alkotmány előírásait megsértő súlyos cselekmények elkövetése esetén Románia elnökét tisztségének gyakorlásából felfüggesztheti a Képviselőház és a Szenátus, együttes ülésen, a képviselők és a szenátorok többségének szavazatával, az Alkotmánybíróóság megkérdezése után. Az elnök a neki felrótt cselekményekkel kapcsolatban magyarázatokat adhat a parlamentnek. A tisztségből való felfüggesztésre irányuló javaslatot a képviselők és a szenátorok összességének legalább egyharmada kezdeményezheti és azt késedelem nélkül az elnök tudomására kell hozni. A felfüggesztési javaslat jóváhagyása esetén az elnök menesztése céljából legfeljebb 30 napon belül népszavazást kell tartani.

d) A köztársasági elnök helyettesítése

Bár e kérdés nem túlságosan jelentős, szabályozásának sokszínűsége miatt érdemes figyelni arra, hogy a köztársasági elnök akadályoztatása esetén történő helyettesítésére milyen változatos megoldások születtek.

Bulgáriában az elnökkel egyidejűleg, ugyanazon a listán, ugyanazokkal a feltételekkel *alelnököt* is választanak. Az alelnök általában támogatja munkájában az államfőt, ám szükség esetén (vagy ha pl. az elnök benyújtja lemondását az Alkotmánybíróáságnak, akkor hivatali idejének lejártáig) helyettesíti az elnököt. Ha azonban az alelnök nem képes ellátni a köztársasági elnök feladatait, a köztársasági elnök jogkörét a *Népgyűlés elnöke* veszi át az új köztársasági elnök és alelnök

megválasztásáig. Ilyen esetben a köztársasági elnök és alelnök megválasztását két hónapon belül meg kell tartani.

Csehországban igen különleges e kérdés rendezése. Itt – ha a köztársasági elnök hivatala megürül és új köztársasági elnököt még nem választottak, a fogadalmat még nem tette le vagy a köztársasági elnök a hivatalát komoly okból nem láthaja el és ezt a Képviselői Kamara és a Szenátus határozatban állapította meg –, az államfőt – az ellátandó funkció jellegetől függően – a kormány elnöke vagy pedig a Képviselői Kamara elnöke (a képviselői Kamara feloszlása esetén a Szenátus elnöke) helyettesíti. A *kormányfő* ilyenkor: képviseli az államot kifelé; megtárgyalja és ratifikálja a nemzetközi szerződéseket, a nemzetközi tárgyalások lefolytatását átruházhatja a kormányra vagy annak hozzájárulásával annak egyes tagjaira; a fegyveres erők főparancsnoka; fogadja a külföldi missziók vezetőit; megbízza és visszahívja a külföldi missziók vezetőit; kinevezi és előlépteti a tábornokokat; állami kitüntetések adományoz és átnyújtja, ha erre nem hatalmaz meg más szervet; kinevezi a bírákat; közkegyelmet gyakorol, valamint joga van más hatásköröket is ellátni, ha erre nem hatalmaz meg más szervet. A *Képviselői Kamara elnöke* pedig: kinevezi a kormány elnökét és további tagjait, elfogadja lemondásukat, a kormányt felmenti és elfogadja lemondását; összehívja a Képviselői Kamara ülészeit; a Képviselői Kamarát feloszlata; megbízza azt a kormányt, amelynek lemondását elfogadta, vagy amelyet felmentett, funkciójának ideiglenes ellátásával az új kormány kinevezéséig; kinevezi a Cseh Nemzeti Bank Bankügyi Tanácsának tagjait.

A jelenlegi magyar megoldással rokon az *észti*, a *lengyel*, a *lett*, a *román* és a *szlovén* szabályozás. A köztársasági elnököt ideiglenesen a *parlament elnöke* (két kamara esetén azok elnökei meghatározott sorrendben) helyettesíti, ám bizonyos megszorításokkal (ekkor a parlament tagjaként való megbízatása felfüggesztődik, s a Nemzeti Bíróság felhatalmazása nélkül nem rendelkezik azzal a joggal, hogy korai parlamenti választásokat írjon ki, vagy hogy visszautasítsa a törvények kihirdetését – Észtország; a Szejmet nem oszthatja fel – Lengyelország; nem intézhet üzenetet a parlamenthez főbb politikai kérdések tekintetében, nem oszthatja azt fel és nem írhat ki népszavazást – Románia).

Ha az *Orosz Föderáció* elnöke nem képes kötelezettségeinek eleget tenni, azokat ideiglenesen az Orosz Föderáció *kormányának elnöke* teljesíti, de nem jogosult az Állami Dumát feloszlalni, népszavazást kiírni, valamint javaslatot tenni az Orosz Föderáció alkotmányában foglalt rendelkezések módosítására és felülvizsgálatára.

Szlovákiában, ha a köztársasági elnök nincs megválasztva, vagy ha a köztársasági elnök funkciója megüresedik és még nincs megválasztva az új köztársasági elnök, vagy ha az új köztársasági elnök már meg lett választva, de még nem tette le a fogadalmat, vagy ha a köztársasági elnök fontos okok miatt nem gyakorolhatja funkcióját, az elnöki funkció gyakorlása a Szlovák Köztársaság *kormányát* illeti meg, kivéve a Nemzeti Tanács feloszlását, a törvények aláírását, a kormányelnök és kormánytagok kinevezését és felmentését, a központi szervek vezetőinek, a felsőbb állami tisztségviselőknek, az egyetemek tanárainak kinevezését és felmentését, valamint a tábornokok előléptetését. Ilyen esetben a kormány megbízhatja *saját elnökét* a köztársasági elnök egyes jogköreinek gyakorlásával. A kormány elnökére ebben az időben átszáll a fegyveres erők főparancsnoki tisztsége is.

3. A kormány

A kormány összetétele, megalakulása

A kormány (Bulgáriában, Lengyelországban – Minisztertanács) összetételét az alkotmány mindenütt meghatározza: általában a miniszterelnökből/kormányelnökből és a miniszterekből áll. Bulgáriában, Csehországban, Horvátországban, Lengyelországban, Oroszországban, Szlovákiában miniszterelnökhelyettes(ek) is tagja(i) a kormánynak, sőt, Horvátországban és Romániában mindezekon kívül "más kormánytagok" is lehetnek, Lengyelországban pedig tagjai a kormánynak a törvényben meghatározott bizottságok elnökei, akik az államigazgatás fő szerveinek funkcióit gyakorolják.

Általában a miniszterelnököt a parlament választja, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára²⁸ köztársasági elnök nevezi ki. Kivétel e szabály alól Bulgária, Horvátország, Szlovénia, ahol a kormány tagjait is a parlament választja; valamint Csehország, Lettország,²⁹ Lengyelország, Oroszország,³⁰ Szlovákia, ahol a kormány elnökét is a köztársasági elnök nevezi ki.

A politikai rendszerváltást megelőzően, amikor még a minisztereket az Országgyűlés választotta, egy korábbi alkotmány-előkészítés során Magyarországon is fölmerült, hogy a kormány tagjaira a megválasztott miniszterelnök tegyen javaslatot. "Ez ellen azzal szoktak érvelni, hogy technikailag nem jól fest, ha a parlamentben megválasztott kormányelnök, vagy miniszterelnök néhány perc múlva (akár egy formális szünet közbeiktatása után is) javaslatot tesz az új kormányra. Ezt az érvelést nem szabad elfogadni. Magától értetődő politikai gyakorlat, hogy az arra illetékesek már a parlament ülése előtt hosszas konzultációkat folytatnak a választandó (vagy kinevezendő) kormány egész összetételéről. A kormányelnöki megbízatás tulajdonképpen már előlegezi az előterjesztendő kormánylista iránti bizalmat. (Mindez áll a a kormány elnöke által előadott kormányprogramra is.)"³¹ – Nos, az általunk vizsgált államokban általában időben élesen elválik a miniszterelnök megválasztásától a kormány megalakítása és a kormányprogram parlament általi elfogadása is. S valójában csak ezekben az esetekben van értelme a "*kormányalakítási megbízás*", a "*kormányprogram elfogadása*" kifejezéseknek.

Bulgáriában a parlamenti csoportokkal való konzultációkat követően a Népgyűlésben legtöbb hellyel rendelkező párt miniszterelnök-jelöltjét a köztársasági elnök megbízza a kormányalakítással. Ha a miniszterelnöknek nem sikerül 7 napon belül kormányt alakítania, a köztársasági elnök e feladattal a második legnagyobb parlamenti csoport miniszterelnök-jelöltjét bízza meg. Ha az új miniszterelnök-jelöltnek sem sikerül 7 napon belül kormányt alakítania, a köztársasági elnök e feladattal valamelyik kisebb parlamenti csoport miniszterelnök-jelöltjét bízza meg. Ha a konzultációk sikeresnek bizonyulnak, a köztársasági elnök felkéri a Népgyűlést a

²⁸ Lengyelországban a miniszterelnök a külügyminiszter, a nemzetvédelmi miniszter és a belügyminiszter személyére a köztársasági elnökkel történő konzultáció után tesz javaslatot.

²⁹ Lettországban a minisztereket nem a köztársasági elnök, hanem a miniszterelnök nevezi ki.

³⁰ Oroszországban a kinevezéshez az Állami Duma egyetértése szükséges. Ha az Állami Duma háromszor elutasította a kormányelnök személyére előterjesztett jelölést, a köztársasági elnök kinevezi a kormány elnökét, felosztatja az Állami Dumát és új választásokat ír ki.

³¹ Kovács István: A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány. II. kötet. Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1988. 490. p.

miniszterelnök-jelölt megválasztására. A kormányalakításról történő megegyezés hiányában a köztársasági elnök ügyvezető kormányt bíz meg, feloszlatja a Népgyűlést és új választásokat ír ki.

Észtországban a köztársasági elnök a kormány lemondása után 14 napon belül kijelöl egy miniszterelnök-jelöltet, akinek feladata az új kormány megalakítása. A miniszterelnök-jelölt a kormányalakításra történő kijelölés időpontjától számított 14 napon belül jelentést tesz a Parlamentnek az új kormányalakítás alapvető kérdéseiről, s ezután a Parlament tárgyalás nélkül, nyílt szavazással dönt arról, hogy megadja-e a miniszterelnök-jelöltnek a kormányalakítási megbízást. Az a miniszterelnök-jelölt, aki megkapta a Parlamenttől a kormányalakítási megbízást, 7 napon belül benyújtja kormányának listáját a köztársasági elnöknek, aki a kormányt 3 napon belül kinevezi. Ha a köztársasági elnök által jelölt miniszterelnök-jelölt nem kapja meg a Parlamentben az "igen" szavazatok többségét, nem képes kormányt alakítani vagy visszalép, a köztársasági elnök jogosult 7 napon belül másik miniszterelnök-jelöltet állítani. Ha a köztársasági elnök 7 napon belül nem állít másik miniszterelnök-jelöltet, tartózkodik, vagy ha ez a jelölt nem tudja megszerezni a megbízást a Parlamenttől, vagy nem képes kormányt alakítani vagy visszalép, a miniszterelnök-jelölt állításának joga átszáll a Parlamentre. A Parlament állít egy miniszterelnök-jelöltet, aki beterjeszti kormányának listáját a köztársasági elnöknek. Ha a miniszterelnök-jelölt-állítás jognak a Parlament részére történő átruházásától számított 14 napon belül a kormánylista nem került benyújtásra a köztársasági elnökhöz, a köztársasági elnök a Parlament korai választását kéri.

Lengyelországban a köztársasági elnök kijelöli a miniszterelnököt, akinek indítványára kinevezi a Minisztertanácsot, a miniszterelnök által javasolt összetétel szerint, a Szejm első ülését, illetőleg a Minisztertanács lemondásának elfogadását követő 14 napon belül. A miniszterelnök kinevezése a köztársasági elnök által a Minisztertanács kinevezésével egyidejűleg történik. A miniszterelnök a köztársasági elnök általi kinevezését követő 14. napon belül előterjeszti a Szejmnek a Minisztertanács programját, egyúttal bizalmi szavazást kérve. A Szejm a bizalmat abszolút többségi szavazással adhatja meg. Ha a Minisztertanács nem került kinevezésre az előző rendelkezéseknek megfelelően, a Szejm választja a miniszterelnököt és az általa megjelölt összetételű Minisztertanácsot, abszolút többségi szavazással 21 napon belül. A köztársasági elnök az ily módon megválasztott Kormányt kinevezi, amely leteszi előtte a hivatali esküt. Ha a Minisztertanács ekkor sem került kinevezésre, a köztársasági elnök kinevezi a miniszterelnököt, akinek indítványára kinevezi a Minisztertanácsot is, feltéve, hogy a Szejm megszavazta a bizalmat többségi szavazással. Ha a Minisztertanács így sem került kinevezésre, a Szejm választja a miniszterelnököt és az általa megjelölt összetételű Minisztertanácsot, többségi szavazással, 21 napon belül. A köztársasági elnök az ily módon megválasztott kormányt kinevezi, amely leteszi előtte a hivatali esküt.

Romániában a köztársasági elnök kijelöl egy jelöltet a miniszterelnöki tisztségre, miután tanácskozott a parlamentben abszolút többséggel rendelkező párttal, vagy abban az esetben, ha nincs ilyen többség, a parlamentben képviselt pártokkal. A miniszterelnöki tisztségre jelölt személynek a kijelölésétől számított 10 napos határidőn belül a kormány programja és tagjai teljes jegyzéke tekintetében kérnie kell a parlament bizalmi szavazatát. A kormánynak a programját és tagjainak jegyzékét a

Képviselőház és a Szenátus együttes ülésen vitatja meg. A parlament a képviselők és a szenátorok többségének a szavazatával nyújt bizalmat a kormánynak.

A kormány iránti bizalom szabályozása is meglehetősen színes képet mutat.

A bizalom kérdése legelőször a kormányalakítás kapcsán vetődik föl, erre az előbbieken már példákat is hoztunk. Hangsúlyoznunk kell, hogy az új alkotmányok a bizalmi kérdést nem csupán a formálódó kormány programjához kapcsolják, hanem egyidejűleg a leendő személyi összetételtől is függővé teszik. Különös fényt kap ez a probléma Románia előtt – a kormányalakítással összefüggésben – említett esetben, főképpen azért, mert Romániában a parlament nem mozdíthatja el pl. bizalmi szavazás útján a kormányt illetve annak egyes tagjait. Világos tehát, hogy a parlament közvetve és áttételesen ugyan, de igényt tart a kormány személyi összetétele fölötti kontrollra, még akkor is, ha ez a közjogi konstrukcióból közvetlenül nem eredeztethető. Litvánia alkotmányában pedig egészen speciális módon merül fel ez a kérdés, hiszen gyakorlatilag a "politikai bizalom" ügye elválik a meghirdetett kormányprogramtól vagy annak teljesítésétől, hiszen kifejezetten a személyi összetételhez tapad. Ha ugyanis a miniszterek több mint fele megváltozik, a kormánynak újra felhatalmazást kell kérnie a parlamenttől. Ellenkező esetben a kormánynak le kell mondania.

Bizalmatlansági indítvány vagy csupán a kormány ellen nyújtható be (Bulgária, Csehország, Oroszország), vagy pedig a kormányon kívül az egyes miniszterek ellen is (Észtország, Horvátország, Lettország, Lengyelország, Litvánia, Szlovákia).

A bizalmatlansági indítvány egy "fél-konstruktív" változatát tartalmazza Lengyelország alaptörvénye. Ha ugyanis a Szejm bizalmatlanságot szavazott, egyidejűleg új miniszterelnököt is választhat s kötelezheti őt a kormány megalakítására. Nem föltétlenül kell azonban miniszterelnököt is választania. Ha azonban a Szejm anélkül szavazott bizalmatlanságot, hogy új kormányfőt választott volna, a köztársasági elnök elfogadja a kormány lemondását, vagy feloszlatja a Szejmet.

Figyelmet érdemel az *összeférhetetlenség* alaptörvényi szabályozása is, nevezetesen az,* hogy e téren nem érvényesül konzekvensen a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus sémája. Közismert, hogy Nyugat-Európa államai megszoktanak abból a szempontból, hogy a miniszteri tisztséget összeegyeztethetőnek tartják-e a parlamenti képviselői megbízatás egyidejű ellátásával, hiszen míg pl. Franciaországban a kormánytagság összeférhetetlen a parlamenti mandátummal (Alk. 21. cikk), addig pl. Törökország alaptörvénye kifejezetten úgy rendelkezik, hogy "a minisztereket a Török Nagy Nemzetgyűlés tagjainak sorából, vagy azon személyekből választja ki a miniszterelnök és nevezi ki a Köztársaság elnöke, akik képviselővé választás képességével rendelkeznek" (109. cikk).

Közép-Kelet-Európa újabb alaptörvényei nem mindenütt tartalmaznak hasonló előírásokat, ám Bulgáriában, Észtországban és Szlovákiában a kormány tagja nem lehet egyidejűleg képviselő is (ha miniszteri megbízatást kap, parlamenti tagsága szünetel), Litvániában viszont miniszterelnökké vagy miniszterré csak parlamenti képviselő nevezhető ki.

*

Sajnos, valóban a területi korlátok szorítása akadályozott meg abban, hogy az újabb kelet-közép-európai alkotmányok egyéb, sajátos államszervezeti megoldásait is

áttekintsük. Ezért aztán az állami mechanizmus olyan elemei maradtak ki – legalábbis ebből a tanulmányból –, mint pl. a bírósági szervezet, beleértve a "legfelsőbb bírósági tanács" (Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa – Románia) alaptörvényi szabályozását; vagy az ügyészség alkotmányos helyzete (Közügyek Minisztériuma – Romániában); az önkormányzatok; az ellenőrzés szervei; az ombudsman; egyéb olyan intézmények (ügyvédség, közjegyzőség) megjelenése az alkotmányban, amelyek eddig általában kívül maradtak a közvetlen legfelsőbb szintű közjogi szabályozáson.

"Ceterum censeo ..."

Az említett területi korlátok ellenére még mindenképpen – ismételten – fel kell hívni a figyelmet egy – a kétségtelenül tág értelemben vett államszervezet alkotmányi szabályozásával kapcsolatos, ám mindenképpen e kötetbe kívánczó – tendenciára: az *egyetemi autonómia* alaptörvényi kodifikálásának kérdésére. Ez ugyanis több európai államban a legfelsőbb szintű jogszabályban, az alkotmányban szerepel. Anélkül, hogy hosszabb indokolásba kezdenénk, ennek csupán egy vonatkozására utalunk: az egyetemi autonómia alkotmányi rögzítésének jelentősége egyrészt abban áll, hogy egy ilyen rendelkezés legalábbis elzárja a jogalkotó szerveket attól, hogy az autonómiát sértő jogszabályt bocsássanak ki, másrészt az autonómia tényleges sérelme esetén erre mint alkotmányos szabályra lehet hivatkozni, különösen, ha jól működő alkotmánybírósági segítséggel e szabálynak érvényt is lehet szerezni. Nincs szükség külön bizonyításra, hogy ennek az átmenet időszakában napi aktualitása is lehet. Következzék egy csokor a hatályos legújabb európai alkotmányok erre vonatkozó rendelkezéseiből:

Görögország (1975): 16. cikk. (5) A felsőfokú képzés kizárólag olyan intézetekben biztosítandó, melyek közjogi jogi személyek és teljes önkormányzatot élveznek. Ezek az intézetek az állam felügyelete alatt állnak; joguk van állami pénzügyi támogatásra; törvényen alapuló statútumaik szerint működnek. A felsőoktatási intézmények összevonása és megosztása minden ezzel ellentétes rendelkezéstől eltérően a törvény szerint hajtható végre. Külön törvény tartalmazza a hallgatói egyesületek és az azokban való részvétel szabályait.

(6) A felsőoktatás tanárai közhivatalnokok. A többi tanszemélyzet is a törvény szerinti állami hivatalt tölt be. Valamennyi személynek az állását az egyes felsőoktatási intézmények alapszabálya rendezi.

A felsőoktatási intézmények tanárai törvényes hivatali idejük letelte előtt csak a 88. cikk (4) bekezdésében foglalt feltételeknek³² megfelelően és többségében magas beosztású bírói tisztségviselők közül álló tanács határozata alapján a törvényben meghatározott módon bocsáthatók el.

Törvény állapítja meg a felsőoktatási intézmények tanárainak korhatárát.

112. cikk. (3) A professzorok feladatai nem szünetelnek az 1974. október 5-i alkotmánytörvény értelmében képviselővé választásuktól kezdve e törvényhozási időszak alatt, amennyiben az oktatást, kutatást, az írói működést és a tudományos tevékenységet a saját fakultásai laboratóriumaiban és szemináriumaiiban fejtik ki; azonban kizárt a részvétel a fakultások igazgatásában, általában a tanszemélyzet választásában és a diákok vizsgáztatásában.

³² A 88. cikk (4) bekezdése: A bírósági tisztség viselői csak bírósági ítélettel bocsáthatók el valamely büntetőjogi elítélés, súlyos szolgálati alkalmatlanság miatt, melyeket törvény szerint állapítanak meg.

Portugália (1976): 76. cikk (2) Az egyetemek a törvénynek megfelelően tudományos, oktatási igazgatási és pénzügyi autonómiát élveznek.

77. cikk. (1) A professzorok és a hallgatók jogosultak részt venni, a törvénynek megfelelően, az iskolák demokratikus igazgatásában.

(2) Törvény határozza meg a professzorok szövetségeinek, a hallgatóknak, a szülőknek, a tudományos természetű közösségeknek és intézményeknek a részvételét az oktatáspolitiká meg határozásában.

Spanyolország (1978): 27. cikk. (10) A törvényben előírt feltételek között az egyetemi autonómia biztosított.

Bulgária (1991): 53. cikk. (4) A felsőfokú oktatási intézmények akadémiai autonómiát élveznek.

Észtország (1992): 38. cikk. (1) A tudomány és a művészetek, valamint oktatásuk szabadsága biztosított.

(2) Az egyetemek és kutatóintézetek a törvény által előírt korlátokon belül autonómok.

Horvátország (1990): 67. cikk. (1) Az egyetemek önigazgatása biztosított.

(2) Az egyetemek a törvénnyel összhangban önállóan döntenek szervezetükről és tevékenységükről.

Litvánia (1991): 40. cikk. (3) A felsőoktatási intézmények autonómiával rendelkeznek.

Románia (1991): 32. cikk. (6) Az egyetemi autonómia garantált.

Szlovénia (1990): 58. cikk. Az állami egyetemek és az állami főiskolák autonómiával rendelkeznek.

Sapientia sat.

KÁROLY TÓTH

SOME SPECIALITIES OF PARLIAMENT, PRESIDENT AND GOVERNMENT IN THE NEW CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN CONSTITUTIONS

(Summary)

Author analyses legal status of Parliament, President and Government in the new Eastern-, and Central-European Constitutions (Bulgaria, The Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland Romania, Russia, Slovakia, Slovenia), especially the structure of Parliament, legal status of MP; powers, election, shortening of mandat term and deputyship of President; forming, responsibility and problem of confidence in Parliament of Government.

Author suggests to codify the autonomy of universities into new Hungarian Constitution.

Az alkotmányozás elvi kérdései

I. Az alkotmányozás történeti háttere Magyarországon

A magyar közjogi gondolkodás történetében az alkotmány és az alkotmányosság fogalma mindvégig az önálló magyar államisághoz kapcsolódott, az önkényuralommal szemben haladó gondolatként hivatkoztak az alkotmányra és alkotmányosságra. Az első magyar nyelvű lexikon az alkotmány és alkotmányosság fogalmát az alábbiakban határozza meg:

"Alkotmánynak neveztetik, politikai tekintetben, az uralkodó hatalom és a nép közötti viszony fő vonásait magában foglaló s meghatározó alaptörvény, alkotmányos rendszernek pedig, szorosabb értelemben a népképviselő, vagyis: a népnek a törvényhozásban való részvétele által mérsékelt monarchia", "az alkotmányos élet érett, mivel, kifejezett népet kíván", "oly nép, melynek az önkormányzásban semmi részvét sem engedtetik, elveszti értékét a haza és a közügyek iránt, elbutul s elerkölcstelenedik, és vészes idején semmi nemesebb erőfeszítésre s hazafias fellángolásra nem képes, mint ezt a történetírás száz meg száz példával bizonyítja".¹

A XIX. század végén Schvarcz Gyula az alkotmány és az alkotmányosság fogalmának olyan definícióját adja, amely már számot vet az európai alkotmányfejlődés eredményeivel, elismeri az államhatalmi ágak elválasztásának szükségességét, a polgárok szabadságjogait. Szakít a formális alkotmány és alkotmányosság definíciójával, és az alábbi elvárásokat fogalmazza meg:

"De a mai államtudományi nyelv az alkotmány kifejezést csak oly állami szervezetrendszer megjelölésére használja, amelyben a közhatalom, különösen pedig a törvényhozás gyakorlása, a népnek vagy politikailag jogosult elemének részesedésével történik, az államhatalom magának korlátokat állít föl és ezeknek a törvénybe (szokásjogba) iktatásával a polgárok szabadságát szűkebb vagy tágabb téren biztosítja, továbbá ami ezzel mai napig együtt jár, az államhatalmat, az állam cselekvési fő köreiben, a törvényhozásnál, kormányzásnál, igazgatásnál, bíraskodásnál külön fő szervek kezelik, melyek egymástól jogilag függetlenek és feladatainak megfelelő jogállást élveznek. Ma

¹ Ld.: Ismeretterjár, Pest, 1858. I. köt. 171.p. tartalmazza. Idézi Kovács István: Magyar Államjog II. JATE Kiadó, Szeged, 1989. 165.p.

az ilyen államot nevezzük alkotmányos állammak és a szervezetet, a belőle folyó közélettel, alkotmányosságnak".²

Az egyetemi oktatásban a második világháború végéig a közjog–magánjog elhatárolás dominált, a közjoghoz tartozónak ítélték az államjogot, a közigazgatási jogot, a büntető jogot, a peres eljárást és a pénzügyi jogot. Noha ezen időszakban nem volt írott alkotmánya Magyarországnak, mégis az alkotmánynak, a közjognak kiemelkedő szerepe volt a magyar politikai, közjogi gondolkodásban. A XIX. században az alkotmány-fogalom a sarkalatos törvényekhez, alaptörvényekhez kapcsolódott, a törvények között tartalmuk szerint tettek különbséget, azokat a törvényeket, amelyek sarkalatos intézményt szabályoztak, azt alaptörvénynek tekintették. Ezeket a sarkalatos törvényeket kiegészítette a sarkalatos intézményeket szabályozó szokás, amelyek lehettek írottak vagy szokásbeliek. Noha a múlt században és a jelen század első felében hazánkban is ismertek voltak az újkori polgári alkotmányok, közjogi gondolkodóinknál az íratlan magyar alkotmány, és a közjog a tradíciók és a szabadságok védelmezőjeként jelenhetett meg. Az egyes szerzők, politikusok előszeretettel hivatkoztak az "ősi alkotmányra" vagy az "ezeréves alkotmányra", amelyet azonban nem tekintettek merevnek, megváltoztatatatlannak. Ez tette lehetővé, hogy az ősi intézmények megőrzésével Magyarország a múlt század közepén áttérhetett a rendi formáról a kontinentális államok parlamenti és kormányzati formájára.

Az alkotmányrevízió, alkotmányreform, alkotmányfejlődés fogalmak nem ismeretlenek a második világháború befejezését megelőző korszakokban sem.

A kiegyezés korában az 1848. évi alkotmány érvényre juttatása után a független magyar parlamentáris rendszer kialakítása volt Deák Ferenc és a kor más jogtudósainak, politikusainak feladata. Deák Ferenc az Adalékok a magyar közjoghoz c. művében utal az alkotmányfejlődés folyamatosságára:

"Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki, s a nemzet szükségéhez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetően, lényegében és formában, időnként változásokon ment keresztül".³

Azt mondhatjuk, hogy a kiegyezés időszakában valódi alkotmányozás folyt le, a történelmi, "ezeréves" alkotmány keretein belül az 1848. évi törvények elismertetésével kontinentális európai parlamentáris monarchia elismertetésére került sor.

A kiegyezést követően, a századforduló időszakában a polgári alkotmányok összehasonlító jogi vizsgálata lökést adott a magyar alkotmánytudománynak. A polgári alkotmányok vizsgálata elsősorban Jánossy Ferenc és Concha Győző munkásságához kapcsolható, a nyugati országok chartális alkotmány szövegeit magyar nyelven tették közzé, és az egyes alkotmányokhoz külön tanulmányokat is szenteltek. A korszak más jogtudósainak, így Nagy Ernőnek, Polner Ödönnek, Ereky Istvánnak, Tomcsányi Móricz, Molnár Kálmán munkásságát Kovács István professzor részletesen elemzi a Magyar Államjog II. tankönyvében. Kovács István szerint:

² Ld: Magyar Jogi Lexikon. Szerkesztette: Dr. Márkus Dezső, I. kötet. Budapest, 1898. 206.p.

³ Ld: Deák Ferencz: Adalékok a magyar közjoghoz. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

"A magyar jogtudomány történetének egyik nagy adóssága, hogy szinte napjainkig nem méltányolta kellőképpen sem a magyar államiság biztosítékait jelentő közjogi intézményeket, sem azoknak a közjogászoknak a munkásságát, akik ezeknek az intézményeknek a fenntartását szolgálták".⁴

A kor jogtudósai és politikusai előszeretettel foglalkoztak az alkotmány kérdéskörével. Nagy Ernő a magyar alkotmány fejlődését így jellemzi:

"A magyar alkotmány a nemzet életéből fokozatosan fejlődött ki, gyökérszálai ezer évre nyúlnak vissza. A történet darabonként rakja az egyik követ a másikra, az államépítés e nagy munkájában az alap mindig a régi marad. Alkotmányunk szembeötlően jellemző vonása, hogy benne a részletek simulnak az átalakuló korhoz, de az egészet fenntartó nagy elvek nem változnak".⁵

Nagy Ernő az alkotmány biztosítékai között sorolja fel az alábbiakat: 1. a koronázási hitlevelek és eskük, 2. az országgyűlés adó és ujonczmegtagadási joga, 3. az országgyűlés budgetjoga és a miniszteri felelősség, 4. a törvényhatóságok azon joga, melynél fogva a meg nem szavazott adók behajtására, az ujoncok kiállítására vonatkozó kormányrendeletet nem tartoznak végrehajtani, 5. a bírák függetlensége, 6. a sajtószabadság, a szólás és vélemény szabadságon alapuló politikai discussio joga, 7. a polgárok panasz- és kérvényezési joga.

Az első világháborút, és a Tanácsköztársaságot követően, a Monarchia megszűnése, a király nélküli királyság alkotmányrevíziót tett szükségessé. Az alkotmányrevízió a történeti alkotmány keretein belül, a jogfolytonosságra épülhetett csak, egy chartális alkotmány megalkotása idegen volt a kor jogtudósaitól és politikusaitól. Az 1920. december 17-i évi Nemzetgyűlés ülésén Teleki Pál miniszterelnök a kormányprogram ismertetésekor külön kiemelte az alkotmányrevízió szükségességét:

"Azok a világtörténelmi események, melyek a lefolyt két év alatt bekövetkeztek és amelyekre bevezetésében az 1920. I. tc. utal, szükségessé teszik ezeréves alkotmányunk revízióját, de alapjelleget megváltoztatása nélkül.

Négy irányban lesz szükséges hozzányúlnunk alkotmányunk revíziójához.

A kérdések egyike a választójog kérdése, az országgyűlési választójogé, melyet ennek a Nemzetgyűlésnek meg kell alkotnia, hogy átadja a maga munkáját, amelyet tulajdonképpen mint constituante végez és el kell végeznie, a nemzet rendes képviselőtének, az országgyűlésnek...

Ezzel szorosan kapcsolatos kérdés a felsőházaknak, a főrendiházaknak a reformja, melynek tekintetében szintén számolnunk kell a modern kor igényeivel és meg kell találnunk a módját annak, hogy az ország összes körei

⁴ Ld: Kovács István, i.m. 123.p.

⁵ Ld: Nagy Ernő: Magyarország közigazgatása (Államjog), Atheneum, Budapest, 1905.192.p.

bevonathassanak abba a fontos törvényhozási munkába, melyet a felsőtáblának is végeznie kell...

A harmadik kérdés, a törvényhatósági városi és községi reform kérdése, melyre nézve szintén törvényjavaslatot nyújtott be és melyet szintén tárgyalás alá kell vennünk.

A negyedik kérdés az, amely az utóbbi időben leginkább állott előtérben és amely sok izgalmat okozott, a királykérdés.⁶

A magyar alkotmányról, illetőleg alkotmányfejlődésről még a második világháborúban való részvételünk előtt Teleki Pál az országgyűlésben 1940. december 3-án az állami költségvetésről szóló törvényjavaslat kapcsán úgy beszélt, mint amely alkalmas az ország függetlenségének megőrzésére:

"Alkotmányreform pedig annyit jelent, hogy: magyar alkotmányunk életformájának intézményes átalakítása, amiben benne van az, hogy az alkotmány marad... Alkotmányunk iratlan és azon törvények és jogszokások összessége, amelyek a nemzet vérébe mentek át, amelyekből kitörölhet valamit az idő, de egyetlen ember intézkedése, az országgyűlésnek egyetlen intézkedése, sőt egyetlen nemzedéknek a hangulata soha. Alkotmányunk élő valami; tehát fejlődik.. A fejlődés fontosabb pontjainál, korfordulóin az alkotmány az törvényben rögzített elemein intézményes változást kell tenni, hogy az alkotmány lényege, élő ereje megővassék... Természetes, hogyha megkísérlem az alkotmány bizonyos formáit mozgósítani, valami állandót keresek és óvakodni fogok a nemzetet olyan útra vinni, hogy alkotmányunknak, ha nem is főbb elveit, – amelyek érinthetetlenek – de akár csak fontos pontjait is, a következő évek labdajátéktárgyává tegyem".⁷

A történelmi alkotmány a politikai események következtében már nem tudta biztosítani a második világháborúban a szabadságjogok védelmét, és az ország függetlensége is megszűnt 1944. március 19-én. Ennek ellenére az ország történelmi alkotmányát a közjogászok többsége pozitívan értékeli, mint olyant amely a parlamentarizmust Magyarországon képes volt biztosítani. Szabó József így jellemzi történelmi alkotmányunkat:

"1848-ban régi, feudális alkotmányunkat a többi európai példát követve átalakítottuk, és az akkor is, ma is legdemokratikusabbnak talált angol parlamentáris rendszert fogadtuk el, amelyhez már 1848-ban a két nép küzdelmeinek hasonlósága vezetett el, s amely 1949-ig közmegelégedésre meg is maradt. És volt az angol történelmi Alkotmányhoz hasonló, történelmi szabadságainkat biztosító történelmi alkotmányunk, mely megvédett uralkodóházaink állandó próbálkozásaitól, mellyel a rendeleti kormányzás bevezetésére törekedtek".⁸

⁶ Ld: Teleki Pál országgyűlési beszédei. I. kötet. A "Stádium" kiadása, Budapest, 224-225.p.

⁷ Ld: Teleki Pál országgyűlési beszédei. II.kötet. A "Stádium" kiadása, Budapest, 369.p.

⁸ Ld: Szabó József: Ki a káoszból, vissza Európába. Kráter, Budapest, 1993. 153.p.

A második világháború befejezését követően a polgári erőknek az állami élet vezetéséből történő kizorításával együtt járt az is, hogy a régi államjogtudomány képviselői nem kaphattak szerepet a közjogi intézmények kialakításában. Az új alkotmány kérdését a Magyar Dolgozók Pártja vetette fel 1948 nyarán megjelent programnyilatkozatában. A Minisztertanács alkotmány-előkészítő bizottsága 1949 nyarán készítette el az új alkotmány tervezetét, melyet annak országgyűlési elfogadását követően 1949. évi XX. törvényként hirdettek ki 1949. augusztus 20-án.

Az alkotmány mindenben az 1936. évi szálíni alkotmányhoz kívánt igazodni, és ezzel Magyarország eltávolodott a parlamentáris társadalmi berendezkedéstől, a hatalommegosztás elve helyébe a hatalom koncentrációjának elve lépett, a jogállam helyébe a szocialista törvényesség elve került, a szuverenitás helyébe az internacionalizmus lépett. Az alkotmány hosszú időn keresztül csak a kommunista párt politikai programját tükrözte, norma jellege gyakorlatilag megszűnt, és az állampolgári jogok gyakorlati megvalósulására nem kerülhetett sor. Szabó József sommásan ekként jellemzi az 1949. évi alkotmányt:

"A történelmi alkotmány helyett kényszerítették ránk 1949-ben felülről-kivülről, a mi akaratumkkal mit sem törődve azt a tanács típusú alkotmányt, amelyet egészen más kultúrájú és történelmű népek számára agyaltak ki, rájuk is erőszakkal kényszerítették, és náluk sem vált be".⁹

A szocialista "jogelvek" folytán a hagyományos polgári, európai alkotmányjogi gondolkodásra az országban nem volt szükség, a közjogi intézmények működésére a formalizmus a jellemző. Az alkotmány pusztán politikai dokumentum szerepét tölthette be, valós közjogi függetlenség hiányában Magyarország ebben az időszakban nem tekinthető alkotmányos államnak, az alkotmány nem tudta az ország függetlenségét szimbolizálni.

Noha a későbbiek folyamán az alkotmány módosításaikor egyesek szerettek volna ha az alkotmány jobban kifejezné a magyar államiség történetét, ezek a törekvések nem vezettek eredményre. Kovács István szerint:

"A teljes igazsághoz azonban hozzá tartozik az is, hogy az 1972. évi alkotmány módosítás előkészítése során, de a módosítást törvénybe iktató országgyűlési vita során is többször hangot kapott az a törekvés, hogy szocialista Alkotmányunkat jobban össze kell kapcsolnunk népünk, nemzeti létünk történelmi múltjával. Ismeretes, hogy az 1949. évi népköztársasági alkotmány Szent István napján lépett hatályba, ám a szocializmushoz vezető átmenet szakaszán, amikor az új alkotmánynak az első magyar király emlékünnepeén való kihirdetése nem az ezeréves magyar államiség történelmi útjának folytatását és megújulását reprezentálta, hanem éppen ellenkezőleg, a történelmi múlttal való szembefordulást, az azzal való gyökeres szakítást manifesztálta".¹⁰

⁹ Ld: Szabó József: i.m. 154. p.

¹⁰ Ld: Kovács István: i.m. 123. p.

A "Kádár-korszakban" a közjogi kérdések háttérbeszorultak, az akkori politikai vezetés bizalmatlan volt a jogtudomány reformkísérleteivel szemben. Csak az 1980-as évek elejétől indulhattak meg azok az elsődlegesen összehasonlító jogi kutatások, amelyeknek célja elsődlegesen az volt, hogy az ortodox kommunista gondolkodással szemben a külföldi államok társadalmi berendezkedésének bemutatása útján felhívják a figyelmet a hazai közjogi reformok, a magyar alkotmány továbbfejlesztésének szükségességére, ezek a hangok azonban a politikai erőviszonyokra tekintettel érthetően csak visszafogott formában jelenhettek meg. A Közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. országos szintű kutatási főirány Programirodája, a későbbiekben az MTA Államtudományi Kutatások Programirodája ebben az időszakban számos olyan jogösszehasonlító kiadványt adott ki, amelyeket a rendszerváltáskor hasznosítani lehetett. A kutatási program felelős vezetői voltak többek között Kovács István, Kulcsár Kálmán és Kilényi Géza.

A politikai események felgyorsulásával a közjogi kérdések óhatatlanul előtérbe kerültek, és még az 1985-ben megválasztott Országgyűlésnek és Kormánynak foglalkoznia kellett alkotmányos berendezkedésünk reformjával. A Minisztertanács 2022/1988.(HT.7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról rendelkezett, és ennek alapján az akkori igazságügyi kormányzat (Kulcsár Kálmán, Kilényi Géza) egy új alkotmány kidolgozását tartotta szükségesnek. Hamarosan bebizonyosodott, hogy az alkotmányozás ideje még nem érkezett el, a még ellenzékben lévő politikai erők nem tartották az új alkotmány előkészítését időszerűnek. Ezzel az első alkotmányozási kísérlet kudarcot is vallott.¹¹

A rendszerváltást és az ország teljes körű közjogi szuverenitásának helyreállítását követően egy új alkotmány szükségessége felőli vita a politikai és jogász körökben a továbbiakban is folytatódott. Az elmúlt hat évben számos alkotmánykonceptió, alkotmánytervezet látott napvilágot, a politikai pártok többségének közjogi programjai érintették az alkotmányozást, a kormány és az Országgyűlés határozatban meghatározta az új alkotmány előkészítésének rendjét. A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Tudományos Bizottsága is úgy döntött, hogy az alkotmányozás kérdésében a Kar oktatói foglaljanak állást. Ezért e rövid, de az alkotmányozás szempontjából fontos történeti bevezetőt követően de lege lat és de lege ferenda kívánunk foglalkozni az alkotmányozás kérdéseivel.

II. Az alkotmányozás szükségessége

Az Igazságügyi Minisztérium által készített "A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója" címet viselő előzetes szakmai munkaanyag azzal a bevezető mondattal kezdődik, hogy Magyarországon nincs alkotmányozási szükséghelyzet.¹² Ha ezt az állítást elfogadjuk, akkor azt kell megvizsgálnunk, hogy mikor szükséges alkotmányozni, és milyen indokok miatt mondjuk mégis azt, hogy hazánkban új alkotmányra vagy legalábbis teljes körű alkotmányrevízióra lenne szükség.

¹¹ Ld: Egy alkotmány- előkészítés dokumentumai. I-II. Szerkesztette Kilényi Géza, Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 193 p., 469 p.

¹² Ld: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1995. 1. p.

A történeti fejlődés tükrében jól kimutatható, hogy az alkotmányozásnak általában rendelt ideje van. Az alkotmányozás időpontjára vonatkozóan két fő modell lehet megkülönböztetni, az egyik a gyors, forradalmi vagy más események következtében létrejött alkotmányok, a másik a hosszas előkészítő munkák következtében alkotmányrevíziók útján létrejött alkotmányozás.

A polgári fejlődés időszakában jelennek meg a mai értelemben vett alkotmányok, így pl. a francia forradalmat követően közvetlenül a történeti körülményeknek megfelelően egymást követően több alkotmányt is fogadnak el (1791. szeptember 3-iki, 1793. június 24-iki, 1795. augusztus 22-iki, 1799. december 15-iki alkotmányok), az 1848. évi forradalmaknak is alkotmányt keletkeztető következményei voltak, az egységes német és olasz állam létrejöttét követően új alkotmányt fogadtak el, az első világháborút követően többek között Németország (1919), Ausztria (1920), Csehszlovákia (1921), a második világháborút követően Franciaország (1946), Olaszország (1947), NSZK (1949) fogadott el új alkotmányt. A tekintélyuralmi rendszerekből történő felszabadulásukat követően Görögország (1975), Portugália (1976), Spanyolország (1978) és végül Törökország (1982) alkotott új alkotmányt.

Mint jól látható, a legtöbb esetben az alkotmányozás bizonyos, történeti, forradalmi eseményhez vagy jelentős külső és belső válságokhoz (pl. az 1958. évi francia alkotmány) kapcsolódik, az alkotmányt teremtő körülményt közvetlenül követi az alkotmány elfogadása.

Természetesen a történelem folyamán előfordult, hogy bizonyos hosszabb, belső társadalmi fejlődés idézte elő az alkotmány megszületését. Belgiumban az 1831. évi alkotmányt négy egymást követő alkalommal is felülvizsgálták (1970–1980–1988–1993), amelynek következtében Belgium az unitárius államból szövetségi állammá vált. Hollandiában az 1972. és 1983. évi alkotmányrevíziókat közel tíz éves előkészítő munka előzte meg. Svájcban még az 1960-as években határozták el az alkotmány revízióját, amely még mind a mai napig nem fejeződött be.

Közép- és Kelet-Európában a rendszerváltás közös vonásaként említhető, hogy Románia kivételével Közép- és Kelet-Európában a rendszerváltás békés úton ment végbe.¹³ Ennek köszönhetően a korábbi rendszer képviselői be tudtak kapcsolódni a demokratikus átalakulás folyamatába, és a rendszerváltás egyfajta alkotmányjogi kontinuitás jegyében történhetett meg. Közép- és Kelet-Európa államaiban a rendszerváltást követően az alkotmányozás időpontját illetően kétféle koncepció érvényesült. Az egyik az új alkotmány megalkotását a rendszerváltás kezdetéhez kívánta kötni, ezzel szemben a másik nézet szerint a rendszerváltás befejezéséhez kell kötni az új alkotmány megalkotását. A rendszerváltáshoz közeli időpontban történő alkotmányozás előnyét abban látjuk, hogy ebben az időszakban a rendszerváltáshoz kapcsolódó euforikus állapot folytán könnyebb az alkotmány létrehozása. Az állampolgárok jobban értik az alkotmányozás szükségességét, és a politikai pártok is hamarabb jutnak egyezségre az egyes alkotmányozási kérdésekben. Ez különösen így volt azokban az államokban, amelyek a rendszerváltás folytán nyilatkozták ki önállóságukat, azaz egy meglévő szövetségi rendszerből váltak ki. Ez elsődlegesen a balti államokat, Szlovéniát, Horvátországot, Macedóniát, Jugoszláviát, a Cseh és a

¹³ A közép- és kelet európai államok alkotmányozásáról ld. bővebben: /íj/ Trócsányi László: Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet Európában. Jogtudományi Közlöny, megjelenés alatt, Sári János: Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása. Jogtudományi Közlöny, 1994. július–augusztus, 275–286 pp.

Szlovák Köztársaságokat érinti. 1991. december 8-án fogadta el alkotmányát Románia, ebben az országban a forradalmi események nagymértékben meghatározták a rövid időn belüli alkotmányozást.

Lengyelország és Magyarország az alkotmányozást szimbolikusan a rendszerváltás lezárásához kívánta kötni, így e két országban most van folyamatban az alkotmányozás. Mindkét ország korábbi alkotmányát több lényegi alkotmánymódosítás útján lényegesen módosította, így alkotmányjogi értelemben mindkét országban végbement a rendszerváltás. E két országban az alkotmánymódosítások száma igen magas, Lengyelországban 1989-től a rendszerváltás időpontjától kezdődően 12 alkalommal módosították az alkotmányt, Magyarországon 1989-től kezdődően 15 alkalommal történt alkotmánymódosítás, tehát azt is mondhatni, hogy a folyamatos alkotmánymódosítások révén jött létre a hatályos alkotmány. Természetesen a folyamatos alkotmánymódosítások következtében az alkotmány, mint norma nem tekinthető koherensnek, ellentmondások is fellelhetők az alkotmányokban. Mindkét országban folyamatban van az új alkotmány kidolgozása, azonban ez nem jelenti azt, hogy bizonyosak lehetnének abban, hogy e két országban rövid időn belül el is fogadják az új alkotmányt.

E fenti összehasonlító jogi kitekintés alapján megállapítható, hogy alkotmányozási szükséghelyzet akkor áll elő, amikor új államok alakulnak ki (a mai Szlovénia, Horvátország, Csehország, Szlovákia stb), olyan radikális társadalmi, alkotmányjogi változások mennek végbe, amelyek következtében a régi alkotmány már kerékkötője a társadalmi fejlődésnek. Magyarországon ettől eltérően folyamatos alkotmánymódosítások útján történt az alkotmányozás. Véleményünk szerint az alkotmány alkotmánymódosítások útján történő folyamatos megváltoztatása eredményezhet új alkotmányt, ezért a mai alkotmányunk nem hasonlítható össze az 1989 előtti szocialista alkotmánnyal, noha mind a szocialista, mind a mai alkotmányunk az 1949. évi XX. tv. számot viseli. Annnyiban amennyiben elfogadjuk azt, hogy Magyarországon már nem a szocialista alkotmány, hanem a folyamatos módosítások révén született, formailag ugyan régi, de tartalmilag új alkotmány van hatályban, úgy joggal tehető fel a kérdés: mi indokolja mégis egy új alkotmány kidolgozását és elfogadását.

Magyarországon a volt szocialista országokhoz hasonlóképpen a rendszerváltás igen rövid időn belül, mondhatni váratlanul ment végbe.¹⁴ A politikai pártok részére igen rövid idő állt rendelkezésükre, hogy a többpártrendszerre épülő demokrácia hatalomgyakorlásának kereteit meghatározzák. A legtöbb országban, így hazánkban is a rendszerváltáskor működő parlamenteket nem tekintették tartalmi legitimitással rendelkező fórumoknak. Magyarországon az 1989. márciusában megalakult háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg azok a legfontosabb, leginkább kompromisszumokra épített döntések, amelyek az államhatalom felépítésének és gyakorlásának kereteit meghatározták. A háromoldalú kerekasztalt mégsem lehetett alkotmányozó szervnek tekinteni, mivel jogi legitimitással nem rendelkezett, döntéseit a működő Országgyűlés hagyta jóvá. A gyors döntések meghozatalának szükségessége, a napi pártpolitikai kompromisszumok eredményezték az alkotmány egyes

¹⁴ A Közép- és Kelet Európában végbement rendszerváltás folyamatáról ld. Francois Fejtő: *La fin des démocraties populaires. Les chemins du post-communisme*. Éditions du Seuil, 1992. 503 p.

rendelkezéseinek (pl. köztársasági elnök megválasztásának módja) többszöri felülvizsgálatát, anélkül, hogy a revízió az alkotmány egészét érintette volna.

A folyamatos alkotmánymódosítások nem szolgálják az alkotmány stabilitását. Egy alaptörvénnyel szemben minimális elvárható követelmény, hogy annak szabályait a politikai erők hosszabb ideig tiszteletben tartsák, és alkotmánymódosításra csak akkor kerülhessen sor, ha a társadalmi fejlődés az alkotmány megváltoztatását valójában igényli. Ez a mai magyar alkotmányról aligha mondható el, fennáll ugyanis a veszélye, hogy a politikai pártok az alkotmányt a saját ízlésük, felfogásuk szerint alakítsák, némely esetben a spontán politikai igényeknek megfelelően (erről tanúskodnak újabban a miniszterelnök-helyettesi intézményről, és a személyi számról szóló viták a politikai pártok között). A politikai pártok között a közelmúltban létrejött "alkotmánymódosítási moratórium", illetőleg új alkotmánymódosítási rend ellenére sem mondható alkotmányunk stabilnak, inkább instabilitása állapítható meg.

Az alkotmány stabilitásán túlmenően alapvető követelmény az alkotmány társadalmi elfogadottsága. Magyarországon utoljára az íratlan, ún. történelmi alkotmányunkat övezte szélesebb társadalmi megbecsülés, ugyanez már nem mondható el az 1949. évi XX. tv-ről, a mai többször módosított alkotmányról sem állíthatjuk, hogy mintaalkotmány lenne, s mint ilyet széleskörű tisztelet övezne. Az alkotmány rendelkezései nem mentek át a köztudatba, és még a bíróságok előtt is ritka az alkotmány rendelkezéseire történő közvetlen hivatkozás. Az alkotmány széleskörű társadalmi elfogadottságához belső társadalmi stabilitásra is szükség lenne, a jelenlegi társadalmi feszültségek, az ország gazdasági nehézségei, a civil társadalom, a középosztály hiánya nem gyorsítja meg az alkotmány és az alkotmányosság eszméjének társadalmi elfogadását.

A rendszerváltáskor, a gyors alkotmánymódosítások idején nem állt megfelelő idő arra sem, hogy az ország közjogi hagyományait értékeljük, megkeressük azokat a gyökereket, amelyekhez érdemes visszanyúlnunk, és feltárjuk az európai, és nem európai alkotmányfejlődés eredményeit, az európai integrációs törekvéseket és elvárásokat, amelyeket alkotmányunkban rögzíteni érdemes.

E fenti érveket figyelembe véve, ha el is fogadjuk azt, hogy Magyarországon nincs alkotmányozási szükséghelyzet, mert a folyamatos alkotmánymódosítások, az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenysége révén tartalmilag új alkotmány jött létre, el kell fogadnunk azt is, hogy a jelenlegi alkotmány teljes körű revíziójának, és egy új alkotmány létrehozásának szükségessége sem zárható ki. Az alkotmányozást egy igen hosszú folyamatnak tartjuk, amelynek politikai, gazdasági és társadalmi feltételei vannak, amelyeknek együttesen kell fennállniuk. Az alkotmányozás politikai feltétele alatt értjük a politikai pártok konszenzusát az alkotmány tartalmát illetően, a gazdasági feltétel alatt pedig az ország gazdasági teherbíró képességének meglétét a közjogi intézmények érdemi működtetéséhez, az alapjogok érvényre juttatásához. Az alkotmányozás társadalmi feltétele alatt pedig az ország lakosságának az új alkotmány iránti igényét értjük. Ennek tükröződnie kell abban, hogy köztisztviseltek, civil szervezetek, és maguk az állampolgárok is véleményt nyilváníthatnak az alkotmányozás folyamatában. Az egyéneknek biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy részt vegyenek az alkotmány kidolgozásában, a tervezetekről véleményt nyilváníthassanak. Nem tartjuk elfogadhatónak ugyanis azt az alkotmányozást, amely csak a politikai pártok többségi konszenzusára, és az országgyűlési döntést megerősítő referendumra építi az alkotmányozást. Véleményünk szerint ahhoz, hogy az

alkotmánynak széleskörű társadalmi elfogadottsága legyen, a legszélesebb körű alkotmányozási mechanizmus kiépítésére van szükség. Ez a típusú alkotmányozás hosszabb időt igényel, mint a politikai pártok konszenzusára épülő alkotmány-előkészítés. Ugyanakkor az elmúlt évtizedekben felszámolt és most szerveződő civil társadalom bekapcsolása az alkotmány előkészítésébe nélkülözhetetlennek tűnik, amennyiben az alkotmányba vetett régi bizalmat vissza kívánjuk állítani.

III. Az alkotmányozó hatalom kérdése

Az alkotmányjog alapvető fontosságú kérdése az, hogy az alkotmányozás során közjogi értelemben kit illessen meg az alkotmányozó hatalom. Az alkotmányozó hatalom kérdésével az alkotmányjog csak közjogi értelemben kíván foglalkozni, ezzel szemben elsődlegesen a politológia és szociológia foglalkozik a politikai pártok, az érdekképviselői szervek alkotmányozásban betöltött szerepével. Az állami szerveken túlmenően a politikai pártok, és más társadalmi szervezetek meghatározó szerepet játszanak az alkotmányozás során, mégis az alkotmányjog vizsgálódása elsődlegesen az állami szervekre koncentrálódik.

Az uralkodói, birodalmi, abszolutisztikus törekvések idején az uralkodónak vindikálták azt a jogot, hogy alkotmányt bocsáthasson ki. A történelemben ilyen oktrojált alkotmánynak tekinthető többek között a francia 1814. június 4-i alkotmányos charta (a Bourbon restauráció oktrojált alkotmánya), a Szárd Királyság 1848. évi alkotmánya (Statuto Albertino), az 1849. március 4-i oktrojált osztrák birodalmi alkotmány. Ezek az alkotmányok a végrehajtó hatalomnak, és így a királynak jelentős hatáskört biztosítanak, csak a Szárd királyság oktrojált alkotmánya biztosított a parlamentnek törvényalkotási hatáskört, melyet az uralkodóval együttesen gyakorolhatott. Az oktrojált alkotmányokra jellemző, hogy nem az uralkodó és a nép egyező akaratából jön létre, hanem valamely kényszer hatása alatt születnek. Véleményünk szerint a közép- és kelet-európai államoknak a második világháborút követően létrehozott alkotmányait, az ún. sztalini alkotmányokat létrejöttük és tartalmuk alapján oktrojált alkotmányoknak is hívhatjuk. Ezen alkotmányok csak formailag jelentkeztek alkotmányként, az alkotmányosság minden igénye nélkül. A monolitikus helyzetben lévő kommunista pártok (uralkodó párt) ráerőszakolták, oktrojálták ezen alkotmányokat a közép- és kelet-európai államok törvényhozó szerveire, és a nem szabad választások útján létrejött parlamentek alkotmányt elfogadó döntései a népre kényszerített döntéseknek tekinthetők.

A polgári alkotmányfejlődés során az egyes országokban az alkotmányozó hatalom eltávolodik a végrehajtó hatalmtól, az uralkodótól, és a képviselői jellegű szervek, valamint maguk a választópolgárok kapnak szerepet az alkotmány elfogadásában és módosításában. A történelmi fejlődés során többször találkozunk alkotmányozó nemzetgyűléssel, amikor a választópolgárok az alkotmány megalkotása céljából választják meg a képviselői testületet, azzal, hogy az alkotmányozás mellett ezen képviselői szervek általában a rendes törvényhozási feladatokat is elláthatnak. Az alkotmányozó nemzetgyűlés az alkotmány elfogadása után átadja helyet a rendes képviselői szerveknek. Alkotmányozó nemzetgyűlés alkotta meg pl. a klasszikusnak tekinthető francia 1791. szeptember 3-i alkotmányt, és az 1831. évi belga alkotmányt. Alkotmányozó Nemzetgyűlés volt az 1847–48. magyar országgyűlés, az észak-német

szövetséget megalkotó 1867. évi birodalmi gyűlés, az 1875-ben Versaillesben feloszlott francia nemzetgyűlés. Annak ellenére, hogy mint a példák is bizonyítják: az alkotmányozó nemzetgyűlés a XIX. század virágzó intézménye, a XX. század is ismeri ezen jogintézményt. Görögországban a második világháborút követően 1951-ben alkotmányozó nemzetgyűlés fogadja el a görög alkotmányt (1952). Portugáliában a rendszerváltást követően 1975-ben Alkotmányozó Nemzetgyűlést hívnak össze az alkotmány (1976) elfogadása érdekében. A közép- és kelet-európai államok közül Bulgáriának és Romániának a rendszerváltást követő új alkotmányát fogadta el alkotmányozó nemzetgyűlés. A tapasztalatok azt mutatják, hogy alkotmányozó nemzetgyűlést valamely forradalmi esemény, rendszerváltást követően hívnak össze, és egy teljesen új államszervezeti modell kiépítése szükségeltetik. Annyiban, amennyiben Magyarországon 1989-ben vetődik fel egy teljesen új chartális alkotmány kidolgozásának és elfogadásának igénye, reális lehetett volna egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása. A rendszerváltás békés útja, a háromoldalú kerekasztaltárgyalások, a korábbi parlament működése mind olyan tényezők voltak amelyek az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása ellen hatottak.

Miután az alkotmányozási szükséghelyzet a folyamatos alkotmány-módosítások útján megvalósult alkotmányozás következtében megszűnt, az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását a továbbiakban nem tartjuk szükségesnek.

Az alkotmányozás leggyakoribb válfaja a rendes törvényhozó szerv útján történő alkotmányozás. A parlamenti alkotmányozás általában azokra az országokra jellemző, ahol a létező jog betartásával, a társadalmi változások békés formája, a forradalmi események hiánya következtében lehetőség van arra, hogy az alkotmány elfogadására és megváltoztatására vonatkozó szabályok alapján történjék az alkotmányozás. A parlamenti alkotmányozás megfelelő kereteket nyújt ahhoz is, hogy a társadalmi fejlődés igényelte változások az alkotmányfejlődésben is tükröződjének a parlamenti alkotmány-módosítások útján.

Az alkotmányos államok többsége a parlamenti alkotmányozás gyakorlatát követi, az alkotmányozás parlamenti technikai szabályai mutatnak legfeljebb lényegesebb eltéréseket (speciális parlamenti többség kívánalma, szövetségi parlamentek stb.).

Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom fontos kérdése, hogy a népnek jogában áll-e az alkotmányozás során véleményt nyilvánítani az alkotmány formai és tartalmi kérdéseit illetően. Az alkotmányozás során a képviseleti és közvetlen demokrácia megfelelő ötvözetét tartalmazza a belga, a holland, a luxemburgi, a görög, a dán és részben a spanyol alkotmány. Ezen országok közös jellemvonása az, hogy a parlament dönthet ugyan az alkotmány felülvizsgálatának szükségességéről, de az alkotmányozás befejezéséhez a parlament feloszlására van szükség és az újonnan megválasztott parlamentnek kell jóváhagynia a korábbi parlament által elfogadott alkotmányszöveget. A képviseleti és közvetlen demokrácia fenti szabályok szerinti összekapcsolásának előnyét abban látjuk, hogy a bonyolult alkotmány-felülvizsgálati eljárás ellehetetleníti a társadalmi támogatottság nélküli alkotmány-felülvizsgálati elképzeléseket, biztosítani tudja az alkotmány stabilitását és merevségét. Hátrányként említhető, hogy a bonyolult, és nyilván nem olcsó szabályozás önmagában gátja is lehet az alkotmányfejlődésnek, valamint a parlament feloszlatása politikai értelemben sohasem tekinthető kockázatmentesnek.

Gyakori megoldás az, hogy az alkotmányozás ugyan a képviseleti szervet illeti meg, de a parlament által elfogadott alkotmányt népszavazás útján kell megerősíteni. Egyes alkotmányok megkülönböztetik a kötelező és a fakultatív referendum intézményét. Az osztrák alkotmány (1920) az alkotmány általános revíziója esetén kötelező népszavazást ír elő, az alkotmány részleges módosítását is népszavazás alá kell vetni annyiban, amennyiben azt a parlament bármely háza tagjainak 1/3-a kéri. A közép- és kelet-európai államok közül a rendszerváltást követően mindezüdig Albániában, Észtországban, Litvániában, Romániában és Oroszországban tartottak referendumot az alkotmány elfogadásáról. Ezek a referendumok nem kínáltak alternatívákat a választók számára, a választás lehetősége az alkotmány elfogadása vagy elutasítása között volt. Két referendumról külön is említést kell tenni: az orosz és az albán referendum esetében a nép döntőbíró szerepet kapott, miután a konszenzus a parlamenti keretek között nem volt megteremthető. Romániában, Észtországban és Litvániában a parlamentben többségi egyetértés alakult ki az alkotmányról, és ezt a parlamenti egyetértést kellett referendum után jóváhagyni. Nyilván egészségesebb, ha parlamenti konszenzust kell referendum útján megerősíteni, bár ebben az esetben a tapasztalat szerint a lakosság már nem mutat igazi érdeklődést a referendum iránt. Megjegyzendő még, hogy a szlovén alkotmány is rendelkezik a referendumról, mint lehetőségről; amennyiben 30 képviselő kéri, referendumot kell tartani az alkotmány felülvizsgálatáról.

Magyarországon – véleményünk szerint, a magyar alkotmányjogi hagyományokat is figyelembe véve – az alkotmányozó hatalom alanya a parlament. A parlamenti alkotmányozás jellemzője általában az, hogy az alkotmány előkészítésére létrehozott különbizottság dolgozza ki az alkotmánytervezetet, azzal, hogy az alkotmánytervezetettől a végéig döntés a parlamenté. Parlamenti alkotmányozás esetén általában a parlament választja meg az alkotmányozás előkészítésével foglalkozó különbizottság tagjait, de ellenpéldaként megemlíthető Hollandia, ahol a kialakult gyakorlatnak megfelelően az alkotmányreformok kidolgozásával a kormány által létrehozott, vezető politikusokból álló ún. királyi bizottság volt megbízva. Magyarországon a közelmúltban a parlament saját tagjai sorából (pártonként 4 képviselő, összesen: 24 tag) az új alkotmány előkészítésére, a jelenlegi alkotmány felülvizsgálatára politikusokból álló különbizottságot hozott létre. Véleményünk szerint megfontolandó lenne a jelenleg csak politikusokból és az általuk kiválasztott, de a bizottságban szavazati joggal nem rendelkező szakértőkből álló különbizottság személyi összetételét oly módon bővíteni, hogy abban olyan szervek képviselői is helyet kaphassanak, mint a Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Ügyvédi Kamara, Országos Bírói Egyesület, Független Magyar Jogászfórum, Magyar Kereskedelmi-és Iparkamara, egyetemek, egyházak képviselői stb. A parlamenti alkotmányozás nem jelentheti azt, hogy csak a mindenkori parlamenti politikai pártok ügye a magyar alkotmány felülvizsgálata, illetőleg az új alkotmány kidolgozása. A magyar alkotmány ügye nemzeti ügy, ezért már a különbizottsági alkotmány-előkészítés során biztosítani kell a nézetek teljes körű ütköztetését. A választópolgároktól is csak akkor várható el, hogy egy esetleges új alkotmány megerősítéséről referendum útján döntsének, amennyiben az alkotmány felülvizsgálatát a politikai pártok nem belterjesen kezelik, hanem biztosítják, hogy az alkotmányunk múltjáról, jelentőségéről, tartalmáról a tömegkommunikációs eszközök útján is széleskörű társadalmi vita bontakozhassék ki.

Ez elősegíthetné, hogy az elmúlt évtizedekben hitelét veszített alkotmány a köztudatban visszanyerné tekintélyét és a hozzávaló ragaszkodást.

IV. Az alkotmányozás néhány tartalmi kérdése

Az alkotmányozás tartalmi kérdései összefoglalását nyújtja Bragyova Andrásnak "Az új alkotmány egy koncepciója" című, a közelmúltban megjelent könyve.¹⁵ A magunk részéről itt csak néhány olyan alapvetőnek vélt tartalmi kérdésben szeretnénk álláspontunkat kifejteni amelyek az alkotmány felülvizsgálata során az érdeklődés előterében állhatnak.

Az alkotmány tartalmát nemcsak az alkotmányjog aspektusából lehet vizsgálni, hanem más jogterületek is szorosan kapcsolódhatnak az alkotmányjoghoz. A közigazgatási jog, polgári jog, munkajog, büntetőjog, nemzetközi jog, pénzügyi jog és más jogágak fontosnak, sőt presztízs értékűnek tartják, hogy jogágaikat érintő fontosabb alapelvek az alkotmányban is helyet kapjanak. Az alkotmány tehát nemcsak az alkotmányjogászok ügye, hanem más tudományágak művelőit is érinti.

4.1. Az alkotmány preambuluma, és az állam önmeghatározása

Az alkotmányokban az államok általában önmeghatározást végeznek el, történelmi hivatkozásokkal kifejezésre juttatják eredetüket, eszmerendszerüket, meghatározzák államformájukat, kormányformájukat, rögzítik azokat az értékeket és célokat, amelyek érvényre juttatását fontosnak tartják. Ezek a deklarációk, kijelentések általában a preambulumban és az általános rendelkezések között foglalnak helyet, jelentőségüket lebecsülni nem szabad, miután általános jellegük következtében értelmezésükre általában tág lehetőség nyílik. Az alkotmánybírók gyakran hivatkoznak a preambulumban és az általános rendelkezések között megfogalmazott általános kijelentéseket tartalmazó normákra, értelmezésükre tág keret áll rendelkezésre.

A magyar alkotmány nem rendelkezik valódi preambulummal, egyetlen mondatból áll, amely utal arra, hogy a többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet érdekében az Országgyűlés az új alkotmány elfogadásáig Magyarország Alkotmányának szövegét megállapítja. Ez a mondat arra engedne következtetni, hogy az alkotmány módosításkor egy új alkotmány közeli megalkotásával a képviselők már 1989-ben számoltak, ezért a jelenlegi alkotmányozási törekvés akár erre a hivatkozott mondatra is épülhetne. Véleményünk szerint ez a mondat inkább olyanként fogható fel, mint amely nem kívánt határozottan állást foglalni az új alkotmány szükségességéről. Hasonló bizonytalan megfogalmazást tartalmaz egyébként az 1991. évi XXVI. tv. is, amely bevezető mondatában a "közigazgatási bíráskodás teljes körű megvalósításáig" kívánja szabályozni a közigazgatási bíráskodás intézményét.

¹⁵ Ld: Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995. 288 p.

Fontosnak tartjuk, hogy az alkotmány preambuluma röviden, minden felesleges dagályosság nélkül rendelkezze az államunk közjogi múltjáról, íratlan alkotmányunkról, azokról a törvényeinkről, melyek a magyar államiság szempontjából az ország szabadságának szimbólumai voltak. (pl. Szent István törvényei, az Aranybulla, 1790–91. évi törvényeink, az 1848. évi tv-ek, az 1946. évi I. tv.). Véleményem szerint múltunkat meghatározó törvényeknek alkotmányunkban való rögzítése a haladó hagyományokhoz való kontinuitásunkat fejezhetné ki.

Minden alkotmánynak nagyon fontos tartalmi eleme az állam önmeghatározása. Ez alatt értjük az államforma meghatározását, valamint azoknak az általános elveknek, értékeknek a megnevezését, amelyeknek egy adott országban érvényesülnie kell (demokratikus és/vagy szociális jogállamiság, emberi jogok tiszteletben tartása stb.). Magyarországon az alkotmány az állam önmeghatározását igen röviden végzi el, deklarálja a köztársasági államformát és utal arra, hogy Magyarország demokratikus jogállam. A jog uralmát kifejező jogállam tartalmának meghatározását (jogbiztonság elve, szerzett jogok védelme, szerződési szabadság elve stb.) az Alkotmánybíróság határozatai tartalmazzák. Az utóbbi időben felmerülnek olyan igények, amelyek a szociális jogállamiság eszméjét kívánják érvényre juttatni és a szociális jogállamiságot alkotmányos szinten szabályozni. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az elmúlt évtizedekben a gazdasági egyenlőség (ál)ideológiája olyan képzeteket alakított ki, amely szerint egy társadalomban a jólét mindenki számára alanyi jogon biztosított. Ezen elv utópisztikus jellege a rendszerváltást követően hamar kiderült, és ma annak vagyunk tanúi, hogy az állam a költségvetés bevételeinek szűkössége folytán egyre kevesebb szociális, kulturális terhet vállal (a korábban alanyi jogon járó juttatások megvonása, szűkítése stb) és ezáltal az állam szociális jellege egyre inkább megkérdőjelezhető. Ezért kérdésesnek tartjuk a szociális jogállamiság alkotmányban történő deklarálását. Elképzelhető ezen eszmének államcélként történő megjelenítése, de mint létező jogelvnek alkotmányba iktatása, automatikusan felvetné a szociális jogállamiság garanciáit, bírósági kikényszeríthetőségének kérdését.

4.2. Jogalkotási rendszer

A jogalkotási rendszert az 1987. évi XI. tv. szabályozza. Azt hisszük, hogy különösebb indoklást nem kell fűzni ahhoz, hogy ez a törvény – amely megalkotásakor haladó szemléletet tükrözött – mára megkopott, feleslegessé vált, hatályon kívül helyezése indokolt. Nem képezheti vita tárgyát az, hogy a jogalkotási rendszer alapjait az alkotmányban szükséges szabályozni, ezért a jogalkotási törvény meghaladtá vált.

A parlament elsődlegesen törvényalkotási funkcióját tölti be, az ellenőrzési jogköre háttérbe szorult. Ennek ellenére a parlament optimális törvényhozási eljárása nem valósulhatott meg, mert az előző parlamenti ciklusban azt ellehetetlenítette az ún. kétharmados törvények széles köre, a kormánypártok és az ellenzéki pártok közötti folyamatos egyeztetések, amelyek sok esetben nem vezettek sikerre, vagy a politikai pártok elvtelen kompromisszumával zárulhatott. Ennek köszönhető, hogy mind a mai napig nem sikerült a médiatörvényt elfogadni, az ügyészégi reform átgondolása elmaradt, a miniszteri felelősség intézménye a meglévő elavult jogi szabályozás következtében alkalmazhatatlan. Más esetekben a parlament olyan kérdésekben is

törvényi úton hozott szabályozást, ahol a kormány rendeletalkotási jogkörével élve rendeletet alkothatott volna. Ennek indoka, hogy a jogalkotás rendjéről szóló 1987. évi XI. tv. széles körben, túl általánosan határozza meg a törvényhozásra tartozó területeket. A társadalmi rendre, a gazdasági rendre vonatkozó normák törvényi szintű szabályozásának követelménye következtében a jogalkotó a társadalmi, gazdasági rend fogalmát bármilyen tág és szűk értelemben jogosult meghatározni, így a jelen szabályozás elvileg azt is lehetővé teszi, hogy olyan kérdésben szülessen törvény amelyben a rendeleti szint is elegendő, és rendeletet alkossanak ott, ahol erre nincs mód.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a kétharmados törvények témakörével. A legjelentősebbnek mondható a 4/1993.(II.12) AB határozat, amely szerint az alkotmány egyes esetekben nem csupán azt mondja ki, hogy az illető alapjogról szóló törvényt a jelen képviselők kétharmadának szavazatával kell elfogadni, hanem külön is megnevez az illető alapjoggal összefüggő egyes témákat, amelyekről kétharmados törvényt kell hozni. Az Alkotmánybíróság döntése szerint az alkotmány szövegéből és szerkezetéből nem következik, hogy csakis kétharmados törvénnyel lehetne rendezni azon alapjogok minden vonatkozását, amelyeknél a törvény minősített többséget ír elő. Kétharmados szavazati arány szükséges az alkotmány által meghatározott tárgykörökben "a közvetlen végrehajtást," a szabályozás irányát meghatározó", "az alapjog érvényesítésének és védelmének koncepcióját".

Az egyes jogforrási rendszerek fő szabály szerint csak alkotmánytörvényt és rendes törvényt ismernek. Ritka kivételként, néhány taxatív felsorolt jogintézményre nézve egyes alkotmányok elismerik az organikus törvény, és az alkotmányerejű törvény létét. Magyarországon az egyszerű vagy minősített többséggel elfogadott törvények között a jogforrási hierarchiában nincs differencia. Elvileg annak sincs akadálya, hogy a kétharmados szavazattöbbséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel hatályon kívül helyezzenek vagy módosítsanak. A jelenlegi egyébként is tág szabályozást átgondolatlanak, politikai pártok között létrejött alku eredményeként létrejötnének tekintjük, amely nem szolgálja sem a kormányzati stabilitást, sem a jogforrási rendszer világos szerkezetét. Egyetértünk azzal az alkotmánybíróági különvéleménnyel amely szerint a kétharmados szavazattöbbséggel elfogadandó törvények lényeges tartalmát az alkotmányba kellene beépíteni, és ezáltal a kétharmados törvények köre jelentősen csökkenthető vagy akár meg is szüntethető.

A törvényi szintű szabályozáson túlmenően a nemzetközi szerződéseknek a jogforrási rendszerben elfoglalt helye is megoldatlan. A nemzetközi szerződéseknek a jogforrási hierarchián belül az alkotmány és a törvényi szint között kell elhelyezkedniük. Nem férhet kétség ahhoz sem, hogy a nemzetközi szerződéseknek a belső jog részét kell képeznie a nemzetközi szerződésnek a hivatalos lapban történő közzétételével.

4.3. Államszervezeti felépítés

Magyarországon az 1848 évi törvények a parlamentáris berendezkedést építette ki, a kiegyezés utáni államszervezet is a hangsúlyt a parlamentre és a kormányra helyezte. Magyarország a századfordulón Angliához hasonló parlamentáris monarchiának volt tekinthető. Az első világháborút követően – a Tanácsköztársaság

időszakát nem számítva – a parlamentáris berendezkedés fenntartása természetes követelményként jelentkezett. A két világháború között a parlamentáris berendezkedés sajátosságának a kormányzó intézménye számított, és noha alkotmányjogilag a kormányzó jogköre nem volt erős, ennek ellenére a kormányzó informális jogkörei jelentősek voltak. A kormány a gyakorlatban nem csak a parlamentnek tartozott felelősséggel hanem a kormányzónak is. A kormányzó súlyánál fogva el tudta érni a kormány lemondását, és beleszólási joggal is rendelkezett a kormány tagjai kiválasztásában. A kormányzói jogkör sajátja volt többek között a törvényzáradékolási jog, amely a király törvényszentesítési jogából volt származtatható.

A második világháborút követő államszervezeti berendezkedésének értékelését megnehezíti az a körülmény, hogy a kommunista párt befolyása következtében az állami szervek nem működhettek valódi parlamentáris keretek között, a párt kvázi közjogi helyzete következtében az állami szervek a párt szervezetek döntéseinek végrehajtói lehettek csak.

Nem vállalkozhatunk arra, hogy az egyes kormányzati rendszerek hatékonysága felett ítéletet mondjunk. Franciaországban kiválóan tud működni egy olyan parlamentarizmus, amely félprezidenciaális jegyeket mutat, az Amerikai Egyesült Államokban az elnöki rendszernek több mint két évszázados hagyománya van, Nagy Britanniában a parlamentáris monarchia ugyancsak hosszú múltra tekinthet vissza. A kisebb államok is (Benelux államok, a skandináv államok, Ausztria és Svájc) olyan kormányzati rendszerrel rendelkeznek, amelyek időtállóknak mondható.

A jelenlegi államszervezeti berendezkedésünk modelljét a bonni alaptörvény, a kancellárdemokrácia intézménye adta. A politikai pártok olyan parlamentáris rendszert akartak kiépíteni, amelyben mind a parlament – és ezáltal a törvényalkotáson keresztül az ellenzék is –, mind a kormány erős jogosítványokkal rendelkezik. A felállított rendszerben nem volt egyértelmű, milyen szerepet szántak a köztársasági elnöknek, egyesek gyenge, mások középerős jogkörűnek titulálták az elnök hatalmát. A megítélésünk szerint a kialakított államszervezeti rendszer működése nem tekinthető zavarmentesnek, ezért néhány kérdés újragondolása szükséges.

Magyarországon a parlamentáris rendszernek vannak komolyabb történelmi hagyományai, amelynek alapja a szabad választások alapján megválasztott parlament és az annak felelős kormány. A parlament fő funkcióit illetően a politikai csatározások színtere, a törvényhozás szerve, valamint a kormányzat legfőbb ellenőrzési szerve. A mai parlamentben a házszabály korlátozásai mellett a politikai viták biztosítottak, a törvényalkotás a kétharmados törvények körében nehézkes, a parlamenti ellenőrzésre (plénumon belüli és kívüli ellenőrzések) kevés idő áll rendelkezésre. Véleményünk szerint egy kétkamarás parlament felállítása esetén az alsóház (képviseelőház) – létszámát 200 főben kellene meghatározni – munkáját érdemibbé lehetne tenni. A vegyes választási rendszer szerint megválasztott 200 képviselő, és a 150 külön szabályok alapján választott, illetve kinevezett felsőházi tag a parlament funkcióit jobban betöltő testület lenne a jelenleginél. A parlament túlkapásaival szemben a második kamara is védelmet nyújthatna, s ezáltal az Alkotmánybíróságot tehermentesíthetné jelenlegi "második kamarai" szerepében. A második kamara összetételénél fogva sajátos érdekek hordozója lehetne, köztisztviselők, egyetemek, szakmai kamarák, nemzetiségi szövetségek, egyházak, területi önkormányzatok képviselői, a köztársasági elnök által kinevezett személyiségek – mint a napi politikától függetlenebb személyek – működésükkel egyfajta kontrollt nyújthatnának a

pártpolitikai döntéseken nyugvó képviselőházi döntések felett. A második kamara személyi összetétele akkor mondható ideálisnak, ha a második kamarára nem a pártélet a jellemző. A második kamara tagjainak a nemzetet kell érezniük maguk felett, ezért a második kamarának többségben olyan beérkezett emberekől kell állnia, akiknek tevékenységét nem irányítják a személyes érvényesülés szempontjai.

A második kamara bizottságai útján részt vállalna a parlament ellenőrzési teendőinek ellátásában is, és további előnyét látjuk a felsőháznak abban is, hogy az megfelelő visszavonulási területet is nyújthatna közéleti személyiségeknek. Véleményünk szerint a kétkamarás rendszer az első kamara létszáma csökkentése esetében az ország számára nem jelent anyagi terhet, és a második kamara léte megfelel az ország hagyományainak is.

A parlament primátusa mellett a kormányzati stabilitás érdekében bevezetett konstruktív bizalmatlansági indítvány óhatatlanul a miniszterelnök személyére helyezi oly mértékben a hangsúlyt, hogy a kormány illetőleg annak tagjainak megbuktatása egy adott parlamenti ciklus alatt illuzórikusnak tekinthető. A kialakított konstruktív bizalmatlansági indítványi rendszer – noha valóban egyfajta kormányzati stabilitást képes nyújtani – ütközik az 1848. évi, és a későbbi magyar közjogi parlamentáris gondolkodástól. Az ország kormányozhatatlanságának elkerülése érdekében mégis a jogintézmény fenntartását javasoljuk némi finomítással. Az egyes miniszterek esetében nem tartjuk indokoltnak a konstruktív bizalmatlansági intézmény adta védelem szükségességét, véleményünk szerint a miniszterekkel szemben sikeresen benyújtott bizalmatlansági indítványt követnie kellene a miniszter lemondásának. Anakronisztikus tartjuk, hogy az előző parlamenti ciklusban olyan miniszter mindvégig hivatalában tudott maradni, akivel szemben több alkalommal is bizalmatlanságot fejezett ki a parlament, az interpellációra adott miniszteri válasz el nem fogadásával. Annyiban amennyiben az interpellációra adott miniszteri válasz el nem fogadásának nincs kézzel fogható következménye, úgy mind a parlamenti ellenőrzés, mind a miniszteri felelősség intézménye illuzórikussá válik.

A köztársasági elnök intézménye a legvitatottabb kérdések egyike. Ennek oka talán az is, hogy Magyarországon csak rövid ideig lehetett köztársaság, a korábbi köztársasági elnökeinknek sajátos történelmi körülmények között kellett tiszttségüket betölteniük. 1989-ben komoly vita bontakozott ki a politikai pártok között a köztársasági elnök választásáról és jogállásáról. A köztársasági elnök választását illetően elmondható, hogy a követett választás általában jobban tükrözi a köztársasági elnöknek parlamentáris államfői jellegét, ugyanakkor találunk arra is példát, hogy parlamentáris rendszerben közvetlenül válasszák meg az államfőt. A közvetlen választás előnye, hogy az államfő nem a politikai pártoknak tartozik köszönettel a tisztsége elnyeréséért, hanem közvetlenül a választópolgároknak. E megoldás hátránya az, hogy a közvetlenül megválasztott elnök a kormánnyal azonos legitimációval bír, és ez a végrehajtó hatalom nem kívánatos megkettőződését, rivalizálását is eredményezheti. A magunk részéről a köztársasági elnök választását egy kétkamarás parlamentben a két kamara együttes ülésére bízánk, ezáltal látnánk biztosíthatóan, hogy a pártszempontok mellett a második kamara sajátos összetételének szempontjai is érvényre jussanak az elnökválasztásnál.

Ami a köztársasági elnök jogállását illeti az alkotmány, az Alkotmánybíróság határozatait, és más parlamentáris demokráciák alkotmányos szabályai egyértelmű eligazítást nyújtanak. Az alkotmányjog szerint a köztársasági elnök, mint semleges

hatalom egyfajta ellensúlyt képez a kormány és a képviselői vonatkozásában. Ez az ellensúly testet ölt többek között az államfő ellenjegyzéshez nem kötött jogosítványában, az Alkotmánybírósághoz való fordulás jogában. A magunk részéről az államfői jogosítványok újragondolásánál a jelenlegi jogkörök fenntartását tartanánk célszerűnek, miután azok megfelelő módon tartalmazzák az államfőnek az államszervezetben elfoglalt helyét. Az államfői jogosítványok bővítését nem tartjuk célszerűnek egy olyan térségben, ahol egyre inkább a parlamentáris berendezkedés válik kivételessé, és a prezidenciális jegyek erősödését tapasztalhatjuk. Ez utóbbi országok közé sorolható Oroszország, Ukrajna, Szerbia, Horvátország, Lengyelország, és informálisan Románia is. A magyar haladó közjogi hagyományos a parlamentáris berendezkedést helyezték mindig előtérbe, ugyanakkor a kényszerű körülmények mindig előtérbe hozták az erős ember iránti igényt. Véleményünk szerint olyan alkotmányos rendszer megteremtése a cél, amely egyenlően megfelelő garanciát tud nyújtani mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom tekintélyuralmi, autokrata törekvéseivel szemben. Ezért tartjuk fontosnak a kontroll szerepét betöltő második kamara létrehozását, a kormány parlament előtti felelősségének újraszabályozását, és az államfői hatalom kiegyenlítő, semleges hatalomkénti szabályozását.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

LES QUESTIONS THEORIQUES DE CONSTITUTIONNALISATION

(Résumé)

L'étude dresse un tour d'horizon sur les caractéristiques du développement constitutionnel en Europe et en Hongrie à partir du XIX^e siècle jusqu'à nos jours. Sur la base de cette revue historique, on peut montrer qu'à l'émergence d'un système constitutionnel donné correspond une période historique délimitée. L'élaboration d'une constitution est souvent le parallèle de révolutions et de grands bouleversements sociaux. Dans ce cas, la période constitutionnelle coïncide avec celle d'un grand changement social. Sur la base du développement historique, nous connaissons également des périodes constitutionnelles qui ne sont pas reliées à des événements de nature révolutionnaire. Dans ce cas, un processus préparatoire de parfois plusieurs décennies précède l'émergence de la constitution. En Hongrie, le changement de régime s'est déroulé dans des circonstances particulières. En 1989, la possibilité d'adopter une nouvelle constitution s'est présentée, mais à la différence des autres pays anciennement socialistes, le débat n'a pas porté sur la rédaction d'une constitution nouvelle, mais sur les modifications à apporter à la constitution existante.

L'idée de l'élaboration d'une constitution nouvelle est généralement soutenue par les partis politiques. Les arguments en faveur de la nécessité d'une constitution nouvelle portent sur le fait que suite aux modifications apportées, la constitution manque de cohérence et certaines de ses dispositions ne sont plus adaptées. Ainsi il apparaît que la révision de la loi fondamentale est incontournable. La révision constitutionnelle est un

processus de longue haleine, ainsi la détermination de délais courts n'est pas souhaitable.

En ce qui concerne les compétences des constituants, le travail constitutionnel des parlements est devenu la marque exclusive du XX^{ème} siècle. Les assemblées constituantes ont rarement un rôle dans l'élaboration d'une constitution. En Hongrie aussi, le Parlement devrait être chargé de l'élaboration de la constitution. Le projet de constitution devrait être chargé de l'élaboration de la constitution. Le projet de constitution devrait être élaboré par un comité comprenant au de-là des praticiens politiques et des experts, d'autres acteurs sociaux.

La dernière partie de l'étude traite du contenu du travail constitutionnel, mais contient aussi des propositions *lege ferenda* respectives aux organisations administratives. L'étude propose la constitution d'une assemblée parlementaire plus restreinte, l'examen des avantages d'un système bicaméral par rapport au système unicaméral actuel. Les compétences du Gouvernement doivent être consignées dans la constitution. Aucune modification essentielle ne doit être apportée en ce qui concerne les pouvoirs du Président de la République.

Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez

A cím arra utal, hogy egyrészt arra a területre szeretnénk lépni, amely az alkotmányjog és pénzügyi közös területe, ahol az állampénzügyek joga és a szuverenitás, az állami főhatalom gyakorlásának joga megegyezik,¹ másrészt arra, hogy e terület aktuális, égetően fontos kérdései közül is, csak néhányat tudunk felemlíteni.²

A pénzügyi jog, mint az állam pénzügyeinek közjoga, egyidős a modern alkotmányokkal. A modern alkotmányosság egyik alapkérdése volt az állami pénzügyek teljességének részletes törvényesítése. A parlament adómegajánlási jogának rendszeressé tétele, és különösen az állami költekezés részletező parlamenti jóváhagyásának szó szerinti kivívása az angol és a francia alkotmányok forradalmi újítása volt.

A pénz természetesen azóta is hatalom, egyre kiterjedtebb hatalom. Az állami hatalom szintén egyre kiterjedtebb, s egyre inkább a pénz közbejöttével operál.

Az alkotmány és a pénzügyi jog e hatalom határainak kijelölésében, a hatalomgyakorlás módjának meghatározásában működik közre, illetve magának a hatalomgyakorlásnak az eszközeként szolgál.

Az állami feladat a pénzügyi jog alapkategóriája

Az állami feladat mint jogi kategória természetesen mindenekelőtt alkotmányjogi kategória, hiszen itt arról a döntő mozzanatról van szó, amikor az állam kijelenti, hogy valamely jószág, valamely szolgáltatás biztosítása tekintetében felelősséget vállal a társadalom tagjai (elsősorban az állampolgárok, illetve az állam joghatósága alá tartozó szervezetek) felé. Ez a felelősségvállalás az állami feladattá nyilvánítás aktusában történik meg.

¹ Takács Imre is utal erre a területre: "...elhatárolási problémák jelentkeznek az alkotmányjog tárgyát illetően is, elsősorban a közigazgatási és a pénzügyi jogi jogviszonyok körét érintően. Ezeknek az átfedéseknek a feloldása azért is nehéz, mert a második ismerv, a szabályozás sajátossága nem kizárólagos, ellenkezőleg e jogágak esetében a közös eredet folytán szinte teljesen azonos." Kukorelli István (szerk.) Alkotmánytan. Századvég, Budapest, 1993. 20. p.

² Ez alkalommal nem abban a teljesen jogos értelemben használjuk tehát, amint azt Loic Philip teszi "Droit fiscal constitutionnel" című munkájában (Economica, Paris, 1990) teszi, ahol a hangsúly azon a modern folyamaton van, amelynek során a pénzügyi jogban – mindenekelőtt az adójogban – a Conseil constitutionnel tevékenysége folytán egyre inkább megfigyelhető alkotmányos tételek érvényesülése.

Tekintettel arra, hogy itt a társadalom és az állam viszonyáról, bizonyos értelemben az állam határainak kijelöléséről, illetve a nem joginak (nem közjoginak) a jogba történő átírásáról van szó, az alkotmány áll előtérben. Ezután a törvények következnek, illetve a helyi közfeladatok tekintetében a közgyűlések rendeletei. Vajon mehetünk-e lejjebb a jogforrási hierarchiában? Vajon rendelkezhet-e a Kormány, a miniszter az állami feladattá nyilvánítás jogával? Meggyőződésünk szerint nem, mivel úgy gondoljuk, hogy itt megannyi társadalmi szerződés megkötésére kerül sor, amelynek adekvát formája mindenekelőtt az alkotmány, illetve a törvények. E tekintetben tehát az államháztartási törvény kitételét, miszerint "az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő",³ fogadjuk el, s elvileg nem értünk egyet László Csabával, aki szerint "Az állami feladatok kijelölése történhet az Alkotmányban, egyéb törvényben, a Kormány különböző programjaiban, de meghatározott lehet a hagyományok, szokások által is."⁴ László Csaba itt összemosza az állami feladattá nyilvánítás jogi aktusát, jogforrását, illetve azokat a társadalmi jelenségeket, amelyek ezen aktusok mögött vannak.

Az állami feladatok kijelölése egyúttal a az állampénzügyek genezise. Modern viszonyok között az állami tevékenységek – még a legszimbolikusabbak is – elszakíthatatlanok a pénztől, kivihetetlenek áruk, pénz közbejötté nélkül. (Az államelnök, a képviselők, a bírók, a rendőrök, a tanárok és az orvosok fizetést kapnak.) Egyértelműnek tűnik tehát az összefüggés: az állami feladatok ellátásához pénz kell.

Ebből a szempontból kifejezetten találónak véljük az "Szabályozási koncepció" idevonatkozó megfogalmazását, miszerint "Az állami feladatokhoz pénzügyi kötelezettségek kapcsolódnak, amelyek részletes tartalmát az egyes területekre vonatkozó törvények határozzák meg." Nem egészen világos sajnos a mondat második fele, amelyben egyaránt gondolhatunk a az állami feladatok törvényi részletezésére és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi kötelezettségek meghatározására.

Jogi szempontból a pénzügyi kötelezettségek mennyiségi meghatározásához elengedhetetlen az állami feladatok részletes meghatározása. Ezzel kapcsolatban László Csaba így fogalmaz: "Az állami feladatok részleteit az egyes állami feladatokról szóló törvényeknek, jogszabályoknak kell tartalmazniuk. Ezeket úgy kell részletezni, hogy a feladat ellátásának mennyisége, minősége szempontjából elegendő iránymutatást adjanak a feladat ellátásáért felelősöknek." Eddig a pontig egyetértünk az idézett szerzővel. Az érvelés további része azonban több helyen problémát vet fel: "A költségvetési tervezés akkor nyugodhat stabil alapokon, ha ezek a törvények megfelelnek a társadalom tényleges preferenciarendszerének és összhangban vannak a gazdaság teljesítőképességével.

Ezen "idilli" állapot kialakulását lehetetlenné teszi, ha az állami feladatok törvényei nincsenek összhangban a gazdaság teljesítőképességével és az államháztartás lehetőségeivel. Ilyenkor válik el a jogszabályok által elméletileg előírt és a költségvetésből ténylegesen ellátott feladatok tartalma. A magyar államháztartásban jelentkező problémák egyik fő oka, hogy a jelenleg érvényes törvények gyakran nem felelnek meg az államháztartás lehetőségeinek."⁵ A László Csaba által "idilli állapotnak" nevezett jogalkotási követelménynek tökéletesen megfelelni lehetetlen, hiszen a "társadalom tényleges preferenciarendszere" és a "gazdaság

³ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 9. szakasz (2) bekezdés.

⁴ László Csaba, Tépett vitorlák, 228. p.

⁵ László Csaba i.m.228-229. p.

teljesítőképesége" is szüntelenül változik. A jogalkotásnak természetesen törekednie kell mindkét alapvető szempont érvényesítésére.

Az állami feladatrögzítés kétféleképpen történhet:

Az egyik esetben nyitottan, amikor a kötelezettségvállalással szemben nem áll konkrét jogosultság a polgárok illetve szervezeteik oldalán. Ez nem jelenti azt, hogy a kötelezettséget ne kellene az államnak nagyon konkrét tevékenységgel kitöltenie. (Gondoljunk a honvédelemre, a nemzetbiztonságra, a rendbiztonságra, vagy éppen a stabil vásárlóerejű pénz biztosítására, mint kinyilvánított állami feladatokra, amelyek számonkérésére jogi úton a belső jogban nincs lehetőség.)

A másik esetben a kötelezettségvállalás egyúttal vagyoni jellegű jogokat keletkeztet (társadalombiztosítás, szociális juttatások alanyi jogon, termelői, fogyasztói támogatások).

Az első esetben egyértelmű, de a második esetben is meglehetősen könnyen belátható, hogy a széles értelemben vett közszolgáltatások mibenléte, színvonala, vásárlóereje tekintetében nemcsak hogy társadalmi szerződésekre, hanem állandóan megújítandó társadalmi szerződésekre van szükség.

Ebből viszont az következik, hogy bár a költségvetési tervezéshez tényleg jól jönnének a stabil feladatvállalási törvények, ilyen elvárni – különösen átrendeződő értékviszonyok, hullámzó gazdasági teljesítmény mellett – irreális.

Ezeknek a társadalmi szerződéseknek szükségképpen a jogon kívül kell megkötetniük, s csak aztán következhet a joggá változtatás. Úgy tűnik, a jognak most nem a tartalomra, hanem a formára kell koncentrálnia. Ez pedig az eljárás és az ellenőrzés.

A napjainkban napirendre került alkotmányozás szempontjából ez azt jelenti, hogy az alkotmány továbbfejlesztése semmiképpen sem mehet el az alanyi jogok konkretizálása felé, meg kell maradnia a nyitott kötelezettségvállalásoknál, a döntéshozatali eljárások, az ellenőrzés, és a hozzájuk kapcsolódó elvek kidolgozásánál.

Ha az alkotmányozást szélesebb értelemben fogjuk fel, tárgyunk – és gondolatmenetünk – azokhoz az alkotmányerejű törvényekhez (jogszabályokhoz) visz bennünket, amelyek éppen az eljárásokat, az ellenőrzést rögzítik. Itt mindenekelőtt az államháztartási törvényről és a számvevőszékről szóló törvényről van szó.

Az államháztartási törvényt, mint az állami pénzügyek vitelére vonatkozó legátfogóbb, elveket és eljárásokat egyaránt eredeti módon szabályozó törvényt kifejezetten "alkotmányerejű" törvénynek tekintjük. Ezt tartalmilag alátámasztja, hogy az egyik legalapvetőbb állami-társadalmi döntéshozatal (az úgynevezett államháztartási alrendszerek folyó gazdálkodása – a költségvetések – és a vagyonnal történő gazdálkodás) elveit, résztvevőit és lebonyolítási rendjét foglalja magában. Kötelező szabályokat állapít meg a törvényhozás, az önkormányzati rendeletalkotás számára.⁶ Formai bizonyíték, hogy az itt szabályozott kérdések rendszeresen helyet kapnak alkotmányokban vagy alkotmányerejű törvényekben.⁷ Nem bizonyíték, de mindenképpen ezt erősíti, hogy a jelenlegi alkotmányfejlesztési koncepciók rendre az

⁶ Ferenczy Endre: Az államháztartásra vonatkozó törvényhozásról. Jogtudományi Közöny 1992. május.

⁷ Nagy Tibor-Tóth János - Nagy Árpád : Pénzügyi jog. 31-32. p.

államháztartási törvényben szereplő szabályozási tárgyakat, néhol egyenesen ilyen rendelkezéseket szándékoznak beemelni az alkotmányba.⁸

Hasonló a helyzet az Állami Számvevőszékről szóló törvénnyel.

A költségvetés – az államháztartási jog központi kategóriája

Ha a pénzügyi jog születése az állami feladatkijelölés, illetve feladat-meghatározás, akkor a pénzügyi jog élete a költségvetés. Az államháztartás, az állami gazdálkodás formája a költségvetés. A költségvetés mint mindenre kiterjedő pénzügyi terv, a költségvetés mint a parlament által a kormány számára jóváhagyott pénzügyi cselekvési program, a költségvetés mint a köz pénzalapja, a költségvetés mint a közpénzek beszedéséről és elköltéséről szóló beszámoló.

A parlamenti költségvetési jog – alig használt, s máris elavult?

A rendszerváltást követő jogállamépítés egyik jelentős vívmánya, hogy felébresztette többévtizedes Csipkerózsika-álmából a parlamenti költségvetési jogot.

Az országgyűlés megtárgyalja a kormány költségvetési javaslatát, korlátlanul módosíthatja, és ha úgy látja jónak, elfogadja, törvénybe iktatja. Végrehajtásának ellenőrzésére saját ellenőrző szerve van (Állami Számvevőszék), a végrehajtásról szóló kormány-beszámolót (zárszámadás) törvény formában szintén az Országgyűlés hagyja jóvá. Az Országgyűlésnek teljesen szabad keze van a legfontosabb szerkezeti egységek (a fejezetek és címek) meghatározásában, az előirányzatokat túllépni, köztük jelentős átcsoportosításokat végrehajtani csak az országgyűlés beleegyezésével lehet. A költségvetés évközi jelentős módosítása (pótköltségvetés) ugyancsak törvénnyel történik. Bekerültek az államháztartási törvénybe a parlamenti költségvetési jog legfontosabb alapelvei; a teljesség, a valódiság, a részletesség, a bruttó elszámolás, az éves költségvetés.

Akkor mi a baj?

Úgy tűnik, hogy ezeket a jogokat, amelyek lényege, hogy a törvényhozás meghatározhassa a végrehajtó hatalom (a kormány) mozgásterét, a magyar parlament nem tudja, vagy nem akarja hatékonyan kihasználni.

Ennek néhány jele:

– Több mint ezer módosító indítvány tényleges megtárgyalása lehetetlen. (Az 1992-es költségvetéshez hozzávetőlegesen ezer, az 1993-ashoz 1100, az 1994. évihez több mint 1300 módosító indítvány született).⁹

– A képviselők gyakran nem képesek a számok (a kormány indoklása) mögé látni, jobb tájékoztatásuk nincs megnyugtatóan megoldva. Az Országgyűlésnek nincs saját költségvetési szakértői szerve. Az Állami Számvevőszék, bár alkotmányos, illetve törvényes kötelessége, nem kívánván politikai állásfoglalásra kényszerülni, elhárította magától a költségvetés célszerűségi és hatékonysági szempontú ellenőrzését.

⁸ Lásd az Igazságügyminisztérium által közzétett "A Magyar Köztársaság Alkotmányának Szabályozási koncepciója" elnevezésű elaborátumot. Kódexpress 1995 július 27. A Kódexpress 168. melléklete. A koncepcióra alább mint "Szabályozási koncepcióra" utalunk.

⁹ A bizottsági munka 1. rész. 2. kiadás. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 1994.

– Az eddigi kormánykoalíciók kötelességüknek tekintették, hogy a költségvetési év kezdetéig megszavazzák kormányuk költségvetését.

– Annak ellenére teszik ezt, hogy tudják, a költségvetés nem fog kitartani egy évre, szükség lesz pótköltségvetésre.

– Miközben idestova tíz éve napirenden van az államháztartás reformja, a költségvetés egyenlegére, belső arányaira inkább hatott a gazdaság visszaesése és az infláció, mint a rendszerbeli reformok.¹⁰ Az Állami Számvevőszék mégoly komoly figyelmeztetései is szinte visszhang nélkül maradnak (annak ellenére, hogy létrejött az Országgyűlés Számvevőszéki Bizottsága).

Egri Péterné, az Állami Számvevőszék költségvetési szakértője a terület számos problémájára hívja fel a figyelmet: "A számvevőszéki jelentések szinte mindegyike rávilágít, hogy az utóbbi évek pozitív változásai ellenére a költségvetési dokumentumok még mindig nem áttekinthetőek, nem tükrözik világosan az állam feladatait. ...Továbbra is az a felfogás érvényesül: a 'pénz határozza meg a feladatot'. ...A reformkísérlet megrekedésének véleményem szerint az az egyik oka, hogy az Országgyűlés nem követelte meg – nem tudta elérni –, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a döntés a különböző érdekek ütközése miatt csak a parlamentet illeti, ő is döntsön. ... El kell érni, hogy a köz céljára elvont jövedelmek elköltése valóban a köz céljait szolgálja. Az első lépés csak az lehet, hogy a célok a törvényhozás által elfogadottak legyenek. ... A parlament költségvetési jogainak azért kellene érvényt szerezni, mert a kormány és a minisztériumok számára csak a parlamenti döntés jelent számon kérhető kötelmet" ¹¹ Hetényi István volt pénzügyminiszter így foglalja össze az 1991–1994. évi költségvetések parlamenti vitáját: "Tanulság, hogy maga a költségvetési vita mennyire kevésbé alkalmas a rendszerváltozás idején átfogó gazdaságpolitikai vitára. A költségvetés ugyanis klasszikus folyamatszabályozó eszköz, amely szükségszerűen a létező intézményrendszerre és törvényekre épül, miközben gazdaságunk kulcskérdései ma inkább az utóbbiak formálásától függnék. Így mindazok a jogos észrevételek, amelyeket az átalakulásról a költségvetés kapcsán tesznek, tulajdonképpen lepatnának az előterjesztésről." ¹²

Hetényi István egyértelműen alkotmányos pénzügyi jogi kérdéseket is megfogalmaz: "Optimálisan határozták-e meg az országgyűlés és a kormány döntési kompetenciáját? Minden alapvető kérdés az országgyűléshez tartozik-e, illetve a részletezett költségvetési döntések sokaságával képes-e az országgyűlés érdemben megbirkózni?" ¹³ A bizottsági munka fontos jellegzetességeiről tudósít a Parlamenti Módszertani Iroda tanulmánya: "A költségvetési törvényjavaslat tárgyalását mind az ellenzéki, mind a kormánypárti képviselők fontosnak tartják, mert ennek során kifejezhetik a Kormány gazdaságpolitikájával kapcsolatos álláspontjukat, véleményüket, kritikájukat. ... Míg az Országgyűlés plenáris ülésein lefolytatott vitákon ezek dominálnak, a bizottságok munkáját elsősorban a szakkérdések megvitatása jellemzi, továbbá itt zajlik a tulajdonképpeni költségvetési alku. ... A bizottságok ülésén a Kormány képviselőjét a Pénzügyminisztérium látja el. A bizottságok igénylik, hogy a fejezetért felelős is részt vegyen üléseikén és véleményt nyilvánítson szakkérdésekben.

¹⁰ Hetényi István: Mi van a szlogen mögött? Figyelő 1994. december 21. 19. p.

¹¹ Kecskére nem bízható káposzta. Népszabadság, 1994. november 1.

¹² Hetényi István: Államháztartási folyamatok a kilencvenes évek elején. Közgazdasági Szemle, 1994.

¹³ Hetényi István: Mi van a szlogen mögött? Figyelő, 1994. december 21. 19. p.

A tárcák különösen akkor tartják indokoltnak részvételüket, ha a költségvetés összeállításánál egy-egy előirányzat meghatározásánál nem sikerült egységes álláspontot kialakítani a Kormánnyal, és ezen érdekeiket a bizottságokban szeretnék érvényesíteni. Általánosságban elmondható azonban, hogy a vélemények kialakításánál a Kormány nevében eljáró Pénzügyminisztérium állásfoglalása dominál." (Bizottsági munka 145. old.)

Hatalommegosztás és költségvetési jog

Bragyova András "Az új alkotmány egy koncepciója" című munkájában így ír: "Az állam pénzügyeinek irányítása és az állam pénzügyeit meghatározó állami szerv egyben az állam tényleges vezető szerve; innen az állampénzügyek jelentősége az alkotmányos államban. Az állampénzügyek alkotmányos szabályozásának első elve tehát az, hogy az állam bevételei és kiadásai feletti rendelkezés jogát úgy kell megosztani az állam vezető alkotmányos szervei között, hogy ez a megosztás megfeleljen az alkotmány általános elveinek; másképpen fogalmazva, az állam pénzügyei feletti rendelkezési jogok – hatáskörök – elosztásának követnie kell az állam általános hatásköri szerkezetét."¹⁴Nos, ha a jogon belülről szemléljük e meglehetősen összetett kérdést, kiindulópontunk nem lehet más, mint Bragyováé. Abban a pillanatban viszont, amint onnét egy kicsit is kitekintünk, felötlik: Nem kell-e megfordítanunk a sorrendet, nem kell-e a költségvetésekkel (az államháztartással) kapcsolatos tartós és súlyos problémákból (többek között: túl nagy deficit, túl nagy államadósság, pazarlás, fegyelmetlenség, a költségek demokratikus kontrolljának gyengeségei) levezetni a legmegfelelőbb hatalommegosztási rendszert?

A parlament költségvetési joga – van-e?, legyen-e?

A parlamenti költségvetési jog fénykorát körülbelül a XIX. század elejétől (Franciaországban 1816-tól) a XX. század elejéig terjedő időszakra tehetjük. Bizonyára több ok miatt, a későbbiekben ez a jog jelentősen kiürült, miközben a hagyományok tovább éltették. Miközben a kormányok – legalábbis az európai kontinensen – tényleges túlhatalomra tettek szert azzal, hogy az egyre összetettebb költségvetések összeállítása és végrehajtása az ő dolguk, a parlamenti felhatalmazás (az appropriáció) a kormány számára a költségvetési törvényben foglalt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére megmaradt.¹⁵ Magyary Zoltán 1923-as klasszikus munkájában egyenesen így fogalmaz: Az a körülmény azonban, hogy a költségvetés megállapításának jogát a törvényhozás magának tartja fenn fenn, nem változtat a funkció természetén. A költségvetés megállapítása lényegileg közigazgatási funkció

¹⁴ Bragyova i.m. 235-236. p.

¹⁵ Az 1959-es francia "államháztartási törvény", az Ordonnance organique du 2 janvier aux lois de finances 39. cikkelye ez alól is kivételt enged azzal, hogy amennyiben a parlament túllépi a számára a költségvetési törvény megszavazására adott határidőt, rendelettel hatályba léptetheti a költségvetést. A parlamenti költségvetési jog elvesztésének lehetőségét kimondó cikkely alkalmazására még nem került sor.)

marad és annak a törvényhozó hatalom által való végzése az államhatalmak Montesquieu által felállított megosztásának elvébe ütközik.¹⁶

Fakulnak a parlamenti költségvetési jog olyan nagy klasszikus elvei, mint az egységesség, az univerzalitás, a specialitás.¹⁷ Ma már egy sor országban (Németország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Egyesült Királyság) korlátozzák a parlament (a képviselők) jogait a költségvetési törvénnyel kapcsolatban. Különösen a kiadásokat növelő, illetve a bevételeket csökkentő módosító indítványok korlátozására került sor.¹⁸

A magyar "Szabályozási koncepció" ezen a ponton úgy tűnik korszerűsíteni kíván. Az eddig korlátlan módosítási joggal szemben úgy találja, hogy "Indokolt az alkotmányban előírni, hogy a költségvetési törvényeket a kormány terjeszti az országgyűlés elé (a kormánynak ez a fontos jogosítványa a képviselőkkel szemben már ma is él), és azokhoz a kiadás növelésére csak olyan módosító javaslat tehető, amely a forrást is megjelöli."

Módosítja-e az országgyűlés a Kormány költségvetési javaslatát?

Ha az eddigi gyakorlat arra utal, hogy a költségvetési törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során a képviselői indítványoknak (is) betudhatóan a költségvetés jelentősen módosul, s különösen, ha ez a deficit növekedése irányába húz, akkor ez az alkotmánymódosítás üdvözlendő.

Próbaképpen (reprezentativitásról sajnos nem beszélhetünk) megvizsgáltuk az 1992-es évi költségvetési törvénytervezet¹⁹ és az 1992-es költségvetési törvény (LBJ 1991. évi XCI. törvény) költségvetési előirányzatainak egymáshoz való viszonyát.

A számok a következőt mutatják:

A kiadási oldalon az 1074 jóváhagyott előirányzataból 999 megegyezik a tervezetben foglaltakkal. Tizenhárom fejezet esetében egyetlen változtatásra sem került sor. Összesen 62 előirányzatot módosított az Országgyűlés, és 13, a tervezethez képest új előirányzatot fogadott el, egyetlen előirányzat-javaslatot törölt.

A bevételi oldalon a kereken 200 bevételi előirányzat-javaslatból egy (!) megváltoztatására és három törlésére került sor.

A költségvetési hiány a Kormány tervezetében 69.400 millió forint volt, míg az Országgyűlés által elfogadott törvényben 69.779,6 millió szerepel.

Ezek a számok arra utalnak, hogy az Országgyűlés igen kevésbé változtatta meg a Kormány javaslatát, a hiány mértékét pedig gyakorlatilag nem befolyásolták a hosszas parlamenti viták és szavazások. A változtatások mértéke nem éri el a kiadási főösszeg 5 %-át, s túlnyomórészt a kiadások közötti átcsoportosításokból adódtak.

A fenti vizsgálódás nem eredeti ötlet. H. Message "Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement" című tanulmányából származik.²⁰ Ugyanő hangsúlyozza,

¹⁶ Dr. Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány. Budapest, 1923. A Studium Bizománya. 95. p.

¹⁷ Loïc Philip: Finances Publiques, Cujas, Paris, 1992.

¹⁸ Jürgen von Hagen and Ian J. Harden: National budget processes and fiscal performance. European Economy 1994. No.3.

¹⁹ Magyar Köztársaság Kormánya 3636/1 Állami költségvetés 1992. I. kötet.

²⁰ Revue Française de Finances Publiques, No.41, 1993.

hogy mielőtt a parlamentet gyengeséggel vádolnánk, meg kell vizsgálni, hogy maga a kormány mekkora tényleges szabadsággal rendelkezik a költségvetés összeállításánál. Elemzéséből kitűnik, hogy ez a szabadság igencsak behatárolt, hiszen mind a kiadási, mind a bevételi oldalon igen kemény gazdasági, társadalmi és jogi korlátok érvényesülnek.

Ha mostmár a kormányt vesszük szemügyre, mint aki leginkább gyanúsítható a "költségvetési bűnök" elkövetésével, a következőre kell emlékeztetnünk: A Kormány a költségvetéshez való viszonyt tekintve eltérő pozíciójú, és sok tekintetben ellentétes érdekű tagokból áll, ideértve a miniszterelnököt. A közönséges, a "költekező miniszterek" (dépenseurs, spending ministers) mellett, akik mindenekelőtt a tárcájuk által elkölthető minél több pénz költségvetésbe iktatásában érdekelték, ott találjuk a pénzügyminisztert, akinek gondolnia kell a bevételekre és az egyenlegre (hiányra), a miniszterelnök hasonló pozícióban van, azzal a különbséggel, hogy neki még a társadalmi béke és a kormányhatalom megőrzésének terhe is nyomja a vállát.

A magyar költségvetési eljárási jogban – több európai országtól eltérően – nincs szabályozva a kormányon belüli költségvetési viták elrendezésének módja. (Ebből adódó súlyos alkotmányos rendetlenség, amikor az egyes miniszterek – amint azt fentebb láttuk – az országgyűlési bizottsági ülésen próbálják elérni azt, amit a Kormányban nem sikerült.)

Ha a széles értelemben vett költségvetési fegyelmet javítani akarjuk a kormányon belül, akkor nyilván a költekező miniszterek pozícióit kell gyengíteni. Ők hajlamosak leginkább a költségvetési illúzió (fiscal illusion) keltésére, azaz arra az eljárásra, amikor a "mindenkinek juttassunk", illetve az "én nem bántalak téged, te nem bántasz engem" elvtelenségei érvényesülnek a költségvetési alkukban, s visznek menthetetlenül a túlköltekezés felé.

Egy másik módszer a költségvetési fegyelem erősítésére a többéves költségvetési tervezés, illetve a szigorú eljárási kötöttségek.

Példaként hadd említsük az Európai Unió költségvetési jogát, amelyben az éves költségvetések egy – a költségvetés elkészítéséért felelős szervek közötti megállapodásban rögzített – ötéves költségvetési terv (financial perspectives) keretei (keretszámai) között készülnek, ahol a költségvetésben nem lehet sem hiányt, sem többletet tervezni, s ahol a bevételekről a tagállamok kormány-képviselőiből álló Tanács egyhangúan dönt. (A döntést aztán a tagállamok belső alkotmányos rendjében is el kell fogadtatni. Ez eddig nem okozott problémát.)

A költségvetési fegyelem – külső kényszer?

A nemzeti szuverenitás szempontjából nem érdektelen kérdés, hogy vajon mennyire dönt szabadon, azaz külső kényszerektől mentesen az ország (az állam, annak szervei) a költségvetésről.

Gazdasági szempontból komoly külső kényszerek adódhatnak onnét, hogy a költségvetési hiány (az államadósság) külső finanszírozása piaci és politikai korlátokba ütközhet.

Jól ismert, hogy a Nemzetközi Valuta Alap (International Monetary Fund – IMF) egyes hiteleihez a tagállamok – így Magyarország – csak meghatározott feltételekkel juthat hozzá. E feltételek között rendre ott találjuk a költségvetési hiány

csökkentésének illetve kordában tartásának követelményét. Az is közzismert, hogy itt a közvetlen szankció a hitelnyújtás elmaradásában, a közvetett pedig a nemzetközi hitel- és tőkepiacok esetleges kedvezőtlen reagálásában áll. Mivel itt nem kényszerhitel felvételéről van szó, a hitel-megállapodás az IMF és Magyarország között jön vagy nem jön létre, jogi értelemben szuverenitás-csorbulásról nem beszélhetünk.

Más a helyzet az Európai Unió és Magyarország jövőbeni viszonyában.

Itt a jogi helyzet vázát a következőképpen látjuk: Magyarország (a magyar kormány) 1994 április elsején felvételét kérte az Európai Unióba. Az Európai Unió célul tűzte a Gazdasági és Monetáris Unió (Economic and Monetary Union, Union Économique et Monétaire) létrehozását. A csatlakozni szándékozóknak ezt a célkitűzést is maradéktalanul magukévé kell tenniük. A Gazdasági és Monetáris Unió viszont követelményeket támaszt a belépőkkel, és a bent lévőkkel szemben. A csatlakozás feltételei között találjuk a korlátozott költségvetési deficitet és a korlátozott államadósságot. A belépésig ezek politikai követelményként, a belépés után viszont már jogi követelményként is érvényesülni fognak velünk szemben.

ERNŐ VÁRNAY

REFLEXIONS SUR QUELQUES PROBLEMES DU DROIT CONSTITUTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

(Résumé)

Les réflexions portent sur les questions qui sont communs au droit constitutionnel et droit des finances publiques.

Dans une période de transition la notion des fonctions (des responsabilités) de l'État ayant des conséquences financières et des lois déterminants les détails de ces responsabilités sont également en question.

Le rétablissement du droit budgétaire parlementaire en Hongrie (par la voie de modification de la Constitution et surtout la loi sur les finances publiques (Loi XXXVIII. de 1992) - est un acquis indiscutable, mais le fonctionnement de ce nouveau pouvoir relevent un certain nombre de questions:

Pour éviter de mener un débat sur plus de mille amendements chaque année faut-il limiter le droit d'amendement des députés concernant le projet de loi sur le budget?

Est-ce que le parlement dispose-t-il un pouvoir budgétaire vis-à-vis du gouvernement? Selon le calcul mené après Hervé Messagé (RFFP No.41. 1993.) celui-ci semble être relativement faible.

Faut-il élargir ou tout au contraire, limiter le pouvoir budgétaire du parlement?

Afin d'améliorer les conditions de la discipline budgétaire faut-il préciser le processus décisionnel au sein même du gouvernement, et renforcer peut-être la position du premier ministre et le ministre des finances à l'encontre de ministres dépensiers?

Il faut en même temps retenir que le champ de liberté d'action (la souveraineté) concernant le budget (ou plus précisément le déficit excessif) reste très limité à cause des conditions établies par les institutions internationales (FMI) et surtout avec l'adhésion à l'Union européenne de la Hongrie.

Egy modern állam képe az alkotmánykonceptióban

(Az Igazságügyi Minisztérium szabályozási koncepciójáról)

1.

Amikor az alkotmányozás hazai folyamatával összefüggésben a modern állam kifejezést használjuk, akkor a „modern” jelző a huszadik századi államfejlődésben kikristályosodott elvek alkalmazását jelenti számunkra. Tartalmát három elv köré csoportosíthatjuk. Először a *pluralista demokráciáknak* intézményi keretet adó államiság, amely autonóm politikai egységek létének elismerését jelenti a társadalomban. A közhatalom megszerzéséért és befolyásolásáért versengő pártok rendszere nélkül – melynek előfeltételei az általános választójog, a jogegyenlőség és az ellenzék legalizálása – nem képzelhető el modern államiság, különösen az utolsó fél évszázadban semmiképp sem. Másodszor a *hatalommegosztás* elvére, mint az államszervezet felépítésének és működésének alapvető jelentőségű elvére kell hivatkoznunk, még akkor is, ha e tekintetben az európai és az amerikai fejlődés nem teljesen azonos pályát futott be. A hatalommegosztás elve az USA elnöki rendszerében tisztább formában érvényesül, mint a kontinens parlamentáris kormányzati formában működő rendszereinél. Harmadszor pedig a *jogállamiság*, az alkotmányos kormányzás és a jogbiztonságot nyújtó jogrend követelményeinek megvalósulása értelmében.

Politikai konstitúcióját, szervezeti, funkcionális keretét és jogi minőségét tekintve minden államformának, amely igényt tart a modern demokrácia mértékeinek való megfelelésre – lett legyen az parlamentáris vagy prezidenciális köztársaság, vagy alkotmányos monarchia – intézményi megoldásaiban ki kell elégítenie e követelményeket. A hatalommegosztó jogállam – mint ezt a századforduló után elsőnek és klasszikus érvennyel a brit szociáldemokrata teoretikus, Harold Laski kifejtette – pedig mindenféleképpen ellentéte az abszolút szuverenitás-felfogásra építő állami mindenhatóságnak. A XX. században megkérdőjeleződött az állam azon igénye, hogy törvényekben lefektetett, egyetemes kompetencia illesse meg bármely életviszony vonatkozásában.¹ A szuverenitás és az autoritás relativizálódása és a hatalom megosztása váltotta fel az omnipotens államot a nyugat-európai fejlődésben.

A szerkezetükben és tartalmukban az egyéni szabadságjogokból kiinduló alkotmányokat éppen az állami intézmények túlsúlyossá válásának megakadályozása

¹ H. Laski: Az államelmélet válsága. In: Pluralizmus (szerk.: Bayer J. – Hardi P.) Kossuth 1985.

vezérelte. Ma, a kelet-közép-európai volt szocialista országok alkotmányozási törekvéseikben épp ezért szakítanak az állam feladataiból, a társadalmi, gazdasági, politikai rend leírásából kiinduló megközelítéssel, az egyéni vállalkozást, az állampolgári erőnyeket és a polgári társadalom autonómiáját állítják előtérbe az alkotmányozás során.

E szempontokra is tekintettel célszerű áttekinteni, hogyan alakult hazánkban 1989 óta az alkotmányozás, amely az egyéni, az állampolgári és a politikai élet alapjait jelöli ki.

2.

A magyar közjog fejlődéstörténete 1989-től újra illeszkedik az európai alkotmányosság fő vonulatához; az európai alkotmányozás jelenlegi, harmadik nagy hullámához kapcsolódik. Közülük az-első kettő a huszadik század világháborúi utáni évekre esett, míg az aktuális alkotmányozási periódus a politikai rendszerváltozások során és után bontakozott ki. A közép-európai új demokráciákban ez a szocialista kísérletek, a tagadás (1949–1988) tagadásaként (1989–95) jelent visszatérést az európai alkotmányosság mértékeihez.² Ebbe a harmadik hullámba illeszkednek hazai törekvéseink. Mennyiben és mi adja törekvéseink rációját?

Mindenekelőtt az állampolgár politikai szabadságjogaiból és a polgár emberi jogaiból kiinduló európai alkotmányos tradíciót kiegészítik az állami beavatkozás határait, korlátait kifejtő szabályok. Olyan állami intézményi rendszer kifejtése, melynek nem feladata az átfogó társadalmi és gazdasági mozgások tervezése és irányítása, mint ez a tagadott múlt esetében egyenesen a kiindulópont volt. A jogállam elve azt a szemléletet tartalmazza, hogy *az egyéneknek minden szabad, amit a törvények nem tiltanak meg, az államnak, az állami szerveknek viszont csak azt szabad megtenniük, amire törvényes felhatalmazásuk van.* Az államhatalom, a közigazgatási szervek sem jogi felhatalmazás hiányában, sem contra legem, a jogszabályokkal szemben, sem pedig a jogszabályok megkerülésével nem járhatnak el. Alkotmányos alapokon és joghoz kötötten funkcionálhat a modern jogállam. Ezen jogállami eszmény megvalósításának alapvető államszervezeti elve a hatalommegosztás. Ez ad keretet a hatalomgyakorlásnak és ez biztosítja azt, hogy az állami szervek, a hatalmi ágak egymást kölcsönösen ellenőrizzék, rendeltetésüknek és hatásköreiknek megfelelően járjanak el.

Európában a sokféle nemzeti jogfejlődés ellenére a második világháború után, a tisztán pozitivistá értelemben vett fasiszta jogállamokkal való utólagos szembenézés következményeként is, a hatalommegosztás fékeinek és ellensúlyainak a hagyományos hatalmi ágakon túlmenő új intézményesedése bontakozott ki. Egyrészt az államhatalom ellenőrzése a alkotmánybíráskodás bevezetésével. Ez alkalmas arra, hogy az alapjogi bíráskodás révén természetjogi elveknek, alkotmányos korlátoknak szerezzen érvényt – a formális jogszerűség, a legalitás szintjén túlmutatóan védje a legfontosabb értékeket.

Másrészt megnövekedett a közigazgatási bíráskodás szerepe. A közrend és a közbiztonság fenntartására korlátozódó XIX. századi liberális jogállam minimális

² Sári János: Közép-európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása. Jogtudományi Közlöny 1994 július-augusztus.

államához viszonyítva az állam gazdasági és szociális funkciói is kiszélesedtek a huszadik század során. Ekként a közigazgatási tevékenységi területek aktusainak, határozatainak bírói felülvizsgálata fokozott garanciális jelentőségre tett szert az emberi jogok, alapjogok érvényesülése tekintetében. A független bírói juriszdikció ítélőereje előtt kell megállnia a közigazgatási aktusok jogszerűségének.

Harmadrészt változás állt be a nemzeti jogrend és a nemzetközi jog viszonyában is. A belső jog korábban egyértelmű primátusával szemben számos ország a nemzetközi jog, a nemzetközi szerződések és egyezségokmányok integrációkban is kifejezésre jutó szerepét preferálják. Voltaképpen ez a nemzeti jogrendek erősödő konvergenciáját, harmonizációját, politikai oldalról pedig a nemzetállami szuverenitás önkorlátozását jelenti egy globalizálódó, kölcsönös függésre épülő világban. Ennek a tendenciának alkotmányjogi kifejeződéseként a nemzetközi jog a jogforrások hierarchiájában közvetlenül az alkotmány és a belső jogalkotás törvényi szintje közé kerül.

Magyarországon az említett európai etalonok 1989 óta – talán csak az alkotmány régi szerkezete és a belső jog primátusa a „tisztá” kivételek – alapvetően érvényre jutnak. Jogunk egészében illeszkedik az európai alkotmány- és jogfejlődés fő sodrához. Miért lenne szükségünk akkor új alkotmányra?

3.

A választ azzal kell kezdeni, hogy az 1994-es választásokat követően létrejött szocialista-liberális koalíció kormányprogramjában nemcsak olyan elemek találhatók, amelyek közvetlen és pragmatikus intézkedéseket foglalnak össze, hanem olyanok is, amelyek értékek mellett elkötelezettek. Az érték pedig új perspektívát nyitó, pontosan abban az értelemben, ahogy azt az újkanti értékfilozófiák is felfogták. E tekintetben Heinrich Rickert és Lotze mellett utalhatok a szegedi egyetem 1925 és 1949 között itt dolgozó egyetemi tanárára, a kitűnő felkészültségű Horváth Barnára is.³ Az értékváltás, a jogelmélet értékelő szemlélete azzal az előnnyel jár, hogy a dolgok szemléletének megváltoztatása új fényben világítja meg magukat a dolgokat is. Kritikus megvilágításba helyezi a gyakorlat, a valóság átmeneti, kompromisszumos megoldásait. Erre pedig időnként szükségünk van az állami életben, a közéletben. Tehát amikor egy régi érték helyett újat veszünk fel, megváltoztatjuk a gyakorlati dolgokhoz való funkcionális viszonyunkat. Ma ilyennek látjuk az alkotmányozás ügyét Magyarországon. Miért, melyek azok a fő értékelések és célok, amelyek az alkotmányozást motiválják?

Átfogóan, szintetikus értékelésként az alkotmányozás fő céljai abban jelölhetőek meg, hogy:

- a) a sokrétű és iránymutató tapasztalatok alkotó feldolgozásával egy jogtechnikailag, szerkezetében és normatív anyagában koherens alkotmány szülessen,
- b) amely a polgári demokratikus jogállamiság értékrendjén és
- c) a parlamentáris demokrácia berendezkedésének kereteiben, kormányformájában

³ Horváth Barna: Forradalom és alkotmány Lásd pl.: 84–87. o. ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet 1993.

d) megszilárdítja, lezárja a pluralista demokráciába és a szociális piacgazdaságba való magyarországi békés átmenetet.

Sokak véleményéhez hasonlóan, a részletes kifejtésben célszerű abból kiindulnunk, hogy valóban nincs alkotmányozási kényszerhelyzet hazánkban. Azért nincs, mert az 1989. évi XXXI. törvénnyel és az azóta bekövetkezett módosításaival a modern pluralista demokráciák alkotmányos alapelvei és intézményei működnek nálunk. Legfontosabb jellemzőiben – elveiben, normáiban, intézményeiben és értéktartalmában – a jelenlegi állapot is megfelel a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek. Mégis azt gondolom, nemzeti üggyé tehető egy új alkotmány megalkotása.

Politikai, szakmai, tudományos szempontok és tapasztalatok támasztják alá ezt az állítást. Vegyük sorra őket, anélkül, hogy a végső bizonyosság birtokában lennénk. Hiszen a dolog, az alkotmányozás természeténél fogva az egész politikai közösség, a társadalom, a nemzet ügye kell hogy legyen, mert egy alkotmány intézményei, normái, értéktartalma jogi keretét és fundamentumát adják a társadalom életének. Következésképpen az új alkotmány megalkotása nem az igazságügyi kormányzat, vagy a koalíció dolga, mégcsak nem is a hat parlamenti párt ügye kell (vagy kellene) hogy legyen, hanem végső soron a társadalmi konszenzus megszerveződésének kérdése. Ha ezzel tud válni, akkor van igazán értelme. Az Igazságügyi Minisztérium alkotmány szabályozási koncepciójának, tervezetének⁴ éppen az adja meg a súlyát, hogy szakmailag kidolgozott és megalapozott koncepciót tud az alkotmányozás minden résztvevője számára felkínálni, nemcsak a parlament, hanem a társadalmi szervezetek, civil mozgalmak számára is. Számos fórumot szervezett az Igazságügyi Minisztérium, hazai és nemzetközi szaktekinvélyek véleményét kérte és kéri ki a jövőben a tervezetről, melyek a koncepció szakmai megalapozottságát elismerték. Ennek a tapasztalatnak az alapján állítható, hogy az Országgyűlés alkotmányt előkészítő munkájának van, lesz miből merítenie.

Alapvető megfontolás, hogy túl lehetne lépni az ideiglenesnek szánt, de már majd 6 éve alkalmazott alaptörvényen, azzal, ha az elmúlt évek irányadó tapasztalatait alkotmányosan rögzítenénk. A jelenlegi alkotmányt nemcsak szerkezeti, jogtechnikai formája oldaláról érheti jogos bírálat, hanem azért is, mert az élet több esetben túljutott az egyes megoldásain. Politikai szempontból a legfontosabb alkotmányozás melletti érv valószínűleg az átmenet lezárása lehet. A magántulajdon intézményére épülő gazdaságot az önkormányzati tulajdonnak kell kiegészítenie, a közalapítványok és a civil társadalom öntevékeny erőivel. Az alapvető intézményeket nézve az is megállapítható, hogy a parlamenti pártok közjogi programjai között nincs olyan nagy szakadék, ami kizárná konszenzusra jutásukat. Nincs szükség tehát "közjogi forradalomra", hanem a meglévő új szintézisére, magasabb szintre emelésére. Konzervativizmusról tehát csak és kizárólag annyiban van szó, hogy a helyzet nem forradalmi, nem rendszerváltó, s ezért nincs napirenden az egész közjogi intézményrendszer radikális megváltoztatása. A létező jogállami intézmények értékszemponrtú pontosítására, szabályozási koherenciájának növelésére azonban nemcsak lehetőség, hanem szükség is lenne. Ne feledjük, hogy 1989 óta olyan intézmények praxisát dolgozhatjuk fel, mint amilyen a köztársasági elnök, az

⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag) Igazságügyi Minisztérium 1995. március 100. p.

Alkotmánybíróság, az önkormányzati rendszer és az Állami Számvevőszék működéséé, melyek megalkotásukkor még saját tapasztalat nélkül álltak. Mindebből következik, hogy azzal az állásponttal sem tudok egyetérteni, amelyik a jogrendszer működésének kritikája nélkül, az intézményi tapasztalatok figyelmen kívül hagyásával, tisztán politikai tényezőkből vezeti le egy mai alkotmányozás feleslegességét, szükségtelenségét.

Eppen az alkotmánybíráskodás hazai tapasztalata bizonyítja, hogy minél kidolgozottabb, normatívabb egy alkotmány, annál kevesebb dolguk van, lesz az alkotmánybíráknak. A tételes jogot alkalmazni kell, s ott nő meg az Alkotmánybíróság munkaterhe, ahol a kevésbé normatív és koherens szabályozás következtében sok a joghézag, az ellentmondás, az interpretációra szoruló kérdés. Az a jelentős munkateher, ügyforgalom, ami a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságára jutott 1990. január 1-től napjainkig,⁵ szakmailag, jogilag erős indok egy új, normatív és koherens alkotmány létrehozásának szükségessége mellett.

4.

A bevezetőben elmondottak fényében aligha vitatható, hogy az alkotmányos alapelvek európai szemlélete miatt, a mai liberális minimum szerint, az alapvető emberi és állampolgári szabadságjogoknak az új alkotmányban tartalmilag és rendszertanilag is meg kell előzniük az államszervezet milyenségét tárgyaló fejezeteket. Azért, mert a hatalomkorlátozó jogállamnak a polgárok alapjogaiból kell kiindulnia, melyeket védeniük és anyagi és eljárási garanciákkal biztosítaniuk szükséges.

A jelenlegi tervezetben az alapjogok taxatíve, igen szélesen felsoroltak. Mégis, a tervezet vitái során elhangzott az a nem jogosulatlan, de mégsem teljesen meggyőző ellenvetés, hogy a koncepcióban az alapjogok miért nincsenek tartalmilag kibontva. Azt gondoljuk, hogy nem a kérdés jelentőségét becsüli le a tervezet. Az alapjogok rendszertani elhelyezése és az európai alkotmányfejlődés által hitelesített katalógusa bizonyítja ezt. Az alapjogok hiányolt fogalmi, dogmatikai kibontása azonban – már műfajánál fogva is – csak normaszöveggént lehetne megközelítőleg teljes, jogilag értelmezhető. Ez pedig valóban nem a koncepció műfajában, hanem a normatív alkotmányozó tevékenységnek a keretében oldható meg. Az európai tartalmak és keretek – összhangban a nemzetközi egyezményekkel – a magyar alkotmányfejlődésbe illesztve nyerhetik el szövegszerű értelmüket.

Rá kell mutatni arra is, hogy ez a fontos és kívánatos szerkezeti megoldás még nem tisztázza azt a tartalmi kérdést, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezményekbe foglalt katalógusából mit, milyen mértékben és hogyan fogalmazzon meg az új alkotmány. Röviden: szociális jogállam vagy jelzőtlen jogállam legyen-e. Nemcsak nálunk, hanem nemzetközileg is kiélezett társadalompolitikai vitákról van szó az állam minőségét illetően. A gondviselő állammal kapcsolatos

⁵ Statisztikusan kifejező, hogy: 1990-ben 1625, 1991-ben 2302, 1992-ben 1700, 1993-ban 1323, 1994-ben 1078 indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. 1995 első félévében pedig 607, azaz fennállása óta összesen 8635. Ez évi átlagban 1570 indítványt jelent. Eddigi működése során a testület 1995. június 30-ig 1216 érdemi döntést – 830 határozatot és 386 végzést – hozott, s 250 alkotmánysértést konstataált.

nehézségek történelmi keletkezésére és természetére mutat rá Barret-Kriegel, a hetvenes és nyolcvanas évtizedi francia és európai tapasztalatait elemelve.⁶ Sári János pedig egyenesen az európai alkotmánybíráskodás általánossá válásának egyik ellentmondásaként említi, hogy ... " az alkotmánybírásg a gazdasági, szociális, kulturális jogok érvényesítésére kevésbé bizonyul alkalmasnak, mint a hagyományos alapjogokéra".⁷ Sajnálatos, nálunk sem egyértelmű a helyzet. A hazai alkotmánybírói ítéletek [24/1991(IV.18); 30/1995(VI.30.)] éppen e területen, a szociális jogok tartalma, a tulajdonvédelemhez való viszonya tekintetében ellentmondásokat tartalmaznak.

Bármilyen megoldás lesz, az erről szóló vitáknak mindenképpen figyelembe kell venniük két alapvető összefüggést. Egyfelől azt, hogy akár az alapjogként – s nem államcélként – definiált állami kötelezettségvállalások teljesítése mindenkor az állam teljesítőképességének függvénye, – tehát nem bírói úton kikényszeríthető alanyi jogi jogosultság. Másfelől, ha azt a megoldást választjuk, hogy alapjogi státusz nélkül az államcélok közé sorolunk fontos gazdasági, szociális és egészségügyi ellátásokat, akkor azoknak a lehetőségekhez képesti alulteljesítése sem marad konzekvenciák nélkül, közvetlen hatásában az alkotmányozási folyamatban való részvételt, hosszabb távon az állam társadalmi támogatottságát is befolyásolhatja.

5.

Az alkotmányjogászok, a szakma képviselői között többségi álláspontnak tűnik a köztársasági elnök jogkörének és az egykamarás Országgyűlésnek a szabályozási koncepciója. Ez persze nem szükségképpen esik egybe a politikai tényezők álláspontjával. A hatalommegosztás elvére építő parlamentáris köztársaságban az államfőnek a nemzeti egységet kell kifejeznie, így sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalomnak nem részese, egy ilyen megoldás sértené a hatáskörrelvonás tilalmának követelményét is. Azonban ahhoz, hogy önálló, az egyes hatalmi ágaktól elkülönült szerepének megfelelően őrködhessen az államszervezet demokratikus működése felett, a hatalmi ágak között pedig kiegyenlítő, egyensúlyozó szerepet tölthessen be, ehhez széleskörű konszenzuson alapuló erős legitimációra, a jelenleginél pontosabb kinevezési jogkörökre és államfői hatáskörökre kell szert tennie, anélkül, hogy az elnöki jogosítványok jellegében és terjedelmében a prezidenciális rendszerhez közelítenének. Ennek a felfogásnak az elnök többféle megválasztási módja felelhet meg. Legjobbban valószínűleg a közvetlen választás.

Reális dilemmák feszülnek az egy vagy pedig kétkamarás Országgyűlés kérdésében is. Pro és kontra sok-sok érv hozható fel. Különösen az érdekvédelmi, érdekképviselési szervek szorgalmazzák egy második kamara felállítását, amitől saját reprezentációjuk biztosításán keresztül a törvényhozás hatékonyabbá válását ígérik. De társadalmilag jelentős ügy a nemzeti kisebbségek és az egyházak képviselésének kérdése is. A megoldást azonban semmiképpen sem szabad a választójogtól és a jogalkotási folyamatokban való egyéb részvételi lehetőségtől, formáktól

⁶ B. Barret-Kriegel: Jogállam. Gondviselő állam. In: Joguralom és jogállam Antológia és Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből (szerk.: Takács Péter). Budapest 1995.

⁷ Sári: i.m. 276. p.

függetleníteni. Ha lenne felsőház, az olcsó állam szempontjainak eleget téve mindenképpen csökkenteni kellene a képviselőház jelenlegi magas létszámát. Ehhez viszont a választójog elvi konstrukcióján (vegyes jellegén) is változtatni kellene. Ha marad az egykamarás rendszer, akkor pedig meg kellene oldani az érdekképviselési, civil szervek, nemzetiségek stb. bekapcsolását a számukra releváns jogalkotási folyamatokba. Ez lehet a kérdés egyszerűbb, az érdekegyeztetési mechanizmusok bekapcsolásával történő megoldása, "alulról", új intézményesedés nélkül. A koncepció éppen ezért tesz javaslatot a Gazdasági és Szociális Tanács felállítására, olyan szervként, amely a munkavállalók és a munkaadók képviselőit tömörítve az Országgyűlés és a kormány mellett konzultatív szerepet töltené be. Tagjait az egyes szervezetek jelölése alapján a köztársasági elnök nevezhetné ki. A Tanács véleményt mondana a jogszabály-tervezetekről, melyet a jogalkotó köteles lenne meghallgatni, s ezzel javítható lenne a törvényhozás minősége. Bizonyos értelemben és összefüggésekben a Tanács helyettesíthetné a második kamarát, s kizárná a korporatív tendenciákat, veszélyeket hordozó második kamara létrejöttét. Ne feledjük el, hogy az ilyen típusú konzultatív, véleményformáló szerveknek a politikai valóságban sokszor jelentősebb súlyuk lehet – ha és amennyiben képesek azt maguknak kivívni –, mint amennyit a formális, közjogi intézményesítettség önmagában jelent.

A kormányzati rendszer megváltoztatásának igénye ma nagy súllyal semmiképpen sem merül fel, mert alkotmányos helye és szerepe nem vitatott. Igazodik a parlamentáris kormányforma standardjaihoz, s ahhoz, hogy legfontosabb elemének, a kormánynak, mint a közigazgatás központi, általános hatáskörű szervének tevékenységi formáit, a parlamentnek felelős kormányzás keretében, saját magának lehet és kell kialakítania. A tervezetben felvetett legnagyobb horderejű változtatás az, ha a jelenlegi konstruktív bizalmatlanság intézményén változtatna az alkotmány és beiktatná az egyes szakminiszterekkel szembeni bizalmatlansági indítványt. Ez lehetővé tenné, hogy az Országgyűlés bizalmát veszített minisztert elmozdíthassák úgy, hogy közben a kormány a helyén marad. A megoldás ellen szól – s ezért a tervezet sem támogatja, csak felveti a lehetőséget – hogy mivel a miniszter a miniszterelnök akaratából nyeri (vagy veszti) el kormánytagságát, ezért ne lehessen bizalmatlansági indítvánnyal közvetlenül ellene fordulni.

6.

A magyar alkotmánytörténetben igazán értékes újítás lehetőségét kínálja fel a szabályozási koncepció, amikor "Az alkotmányvédelem" címet viselő külön fejezetet hozna létre. Ez a jogtudomány jogfejlesztő törekvéseinek akceptálása lenne. Itt az Alkotmánybíróság funkciójának, hatásköreinek újraszabályozása mellett (melyet önmeghatározó döntései és az intézmény profilizozását szükségessé tevő változtatások alkotnának) helyet kaphatna az alkotmánymódosítás szabályainak rendje, az alkotmányértelmezés elveinek együttes rögzítése és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alapvetése. Ez a jogtechnikai megoldás is kifejezné azt a követelményt, hogy a Magyar Köztársaság életében kitüntetett szerepe van az alkotmányosságnak.

Változtatásokat tartalmaz a tervezetben az Alkotmánybíróság hatásköri listája is. Legjelentősebb az lenne, ha elmaradna az előzetes normakontroll és az

alkotmányértelmező hatáskör. Ugyanakkor az élet bonyolultsága, az utóbbi időszak tapasztalatai alapján az derült ki, hogy radikális reformok bevezetésekor szükség lehet az absztrakt normakontroll említett hatásköreire az alkotmányosság mértékeinek tisztázásához. Megfontolandó tehát a hatáskörök szelekciója.

Megváltozik az alkotmányos panaszok elbírálása, s a tervezet azon az alapon, hogy az alapjogok is jogszabályokban rögzítettek, a rendes bíróságok hatáskörébe kívánja utalni a panaszokat (szemben az eddigi alkotmánybírói hatáskörrel). További szakjogi pontosítások is szerepelnek a tervezet egyéb hatásköreiben és eljárási feltételeiben.

Az alkotmánybírák választásának módja egyértelműen nemcsak szakmai, hanem politikai kérdés is, ahol az erősebb legitimációt eredményező megoldást kellene preferálni. Az eddigi országgyűlési frakciók képviselőinek jelölését parlamenti választás követte, amivel szemben fogalmazza meg a tervezet az új megoldást. Eszerint az Alkotmánybíróság 12 tagját a köztársasági elnök nevezi ki. Az alkotmánybírák személyére egyharmad–egyharmad arányban az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok frakcióvezetői, illetőleg a bírói önkormányzat, a Legfőbb Ügyészség, az Országos Ügyvédi Kamara és a jogi felsőoktatási intézmények tesznek javaslatot, négy alkotmánybíró pedig az államfő, saját konzultációi alapján, külön jelölés nélkül nevez ki. A köztársasági elnök kinevezési hatáskörét miniszterelnöki ellenjegyzés nélkül gyakorolja.

Ez a megoldás átfogja a jogélet mérvadó köreit, jobban függetlenedik a pártok parlamenti harcától, növeli az államfő szerepét és a "vegyes rendszer" okán is erősebb legitimációt biztosító megoldásnak tűnik.

7.

Vannak olyan alkotmányos fehér foltjaink is, amelyeket szerves módon kellene eltüntetni. Ezek sorában az egyik legfontosabb az állami pénzügyekre vonatkozó szabályozás.

Az 1989-es alkotmányreform utáni alkotmány 32/C. és 32/D. §-ait magában foglaló VI. fejezete lényegében az állami pénzügyek két fontos elemét tartalmazza: a MNB-re és az Állami Számvevőszékre vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Ez a szabályozás nem kielégítő, s az európai alkotmányok többségéhez hasonlóan de lege ferenda rendelkezni kell az államháztartás működésének lényegéről, a központi költségvetés felépítésének garanciális szabályairól és az adófizetési kötelezettség alapjairól, legfontosabb normáiról. Be kell épülnie az új szabályozásba az államháztartási törvény leglényegesebb rendelkezéseinek. Így az államháztartás bevételeinek körében rögzítendő, hogy a Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkezők kötelezhetőek arra, hogy befizetésekkel járuljanak hozzá – a törvényes feltételek fennállása esetén és mértékben – az államháztartás költségvetéseiből megoldandó feladatokhoz. A fizetési kötelezettség fajtáit az alkotmányban indokolt szabályozni. Ezek: adó, illeték, vám, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj lehetnek. Az alkotmánykoncepció a helyi adók kivetésének jogalapját is alkotmányban rögzítendő kérdésnek kezeli. Fontos továbbá, hogy a közvagyonra vonatkozó garanciális szabályokat is tartalmaz. A közpénzek közfelhasználását védeni, oltalmazni szükséges. Ki kell mondani, hogy a közérdeket

szolgáló vagyonról az Országgyűlés törvények alapján rendelkezik. A nyilvánosság elvének előírása pedig azt biztosítja, hogy a vagyon változásáról a közvélemény és az állampolgárok megkapják a szükséges tájékoztatást, információkat.

Alkotmányos garanciák szükségesek ahhoz is, hogy a közpénzek ne alakulhassanak jogellenesen – alapítványokba mentés útján sem – magánvagyonná.

Legújabb kori eladósodásunk története teszi megfontolandó alkotmányozási szabályozás tárgyává, hogy megjelöljük a felvehető államhitel törvényes kereteit, az államadósság jogi korlátait. Mindez sem gazdaságilag-pénzügyileg, sem jogtechnikailag nem egyszerű, de időszerű feladat.

További hiányosságnak tekinthető az ügyészség jogállásának szabályozása. A tapasztalatok mellett az alkotmánybírószági döntésből és nem az ideológiai előítéletekből kiindulva kellene megítélni, hogy tovább éljen-e a jelenlegi szélesebb konstrukció. Ez az ügyészséget független, s nem kormányzati alárendeltségben működő szervként tartaná fenn, amely a jogvédelemre képtelen személyek érdekében felléphetne a polgári és a közigazgatási perekben is. Vagy a szűkebb elgondolást, amely lényegében az ügyész büntetőjogi feladataival esik egybe. Ez a nyomozás felügyeletére és az államhatalmi vád képviselőjére korlátozná funkcióit. Utóbbi esetben indokolatlannak tűnik a szervezeti függetlenség.

8.

Az igazságszolgáltatás négyzintes, egységes – a közigazgatási és a munkaügyi bíraskodást beépítő – fórumrendszerének és a végrehajtó hatalomtól való teljes függetlenségének kívánatos szervezeti biztosítása olyan alkotmányozási tárgyak, melyek távlatos kifutású megoldásokat vonnának maguk után. Ezen kérdéseknek az új megoldása, a több megyére kiterjedő felsőbíróóságok fokozatos bevezetésével, konszenzus létrejötte esetén nem is igen képzelhető el másként, csak egy átfogó alkotmányreform keretében. Hiszen ha a teljes, maradéktalan bírói függetlenség célkitűzésével mindenki egyet is ért, bizonyos hatáskörök telepítése, a Legfelsőbb Bíróság irányító tevékenységének egy ilyen szervezeti reform következményekénti módosulása vagy a bírói önkormányzat értelmezése stb., stb., nemcsak nagy vitákat válthat ki, hanem igényli is a kérdések együttes, átfogó felvetését és kezelését. Olyan súlyú dilemmákról van szó tehát, amelyek egymással összefüggő megoldási módja szükségessé tenné az alkotmányozást.

Vannak olyan kérdések, melyek esetében az újraszabályozás igénye úgy vethető fel, hogy a jelenlegi gyakorlatnál jobb megoldásokat keresünk. Ilyen kérdés a már említett miniszteri felelősségé vagy a jogalkotási tevékenység újraszabályozásáé és az önkormányzati törvény alkotmánybeli megalapozásáé. De hasonló a helyzet a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyának kérdésével, amelyet az 1994. évi I. törvény után felerősödött jogharmonizációs feladataink és az európai integrációs törekvéseink figyelembevételével célszerű volna az eddigi ún. dualista elvről a monista megoldásra változtatni. Ezzel a nemzetközi szerződések a jogforrások hierarchiájában automatikusan az alkotmány és a törvények közé illeszkednének, a kihirdetéssel azonos időbeli hatállyal, külön becikkelyező jogszabály megalkotása nélkül.

Áttekintettük az alkotmányozás melletti érveket, koncepcionális alternatívákat és javasolt megoldásokat. A szóba jövő kérdéseket keresztmetszetük teljessége

szempontjából sem merítettük ki. A szakemberek körében ismertek azok a további jogterületek, melyek szabályozása a jelenlegi alkotmányban nem kielégítő. A megoldásra a tudományos műhelyekben számos elképzelés született, melyeket az új alkotmánynál figyelembe lehet venni. Mi itt azokat a problémákat elemeztük elsősorban, amelyek a tudomány és a közvélemény érdeklődésére egyaránt számot tarthatnak, s ugyanakkor megfelelő visszhang esetén a pártokat is önmérsékletre készíthetik. Az alkotmányosságnak az európai társadalom- és jogfejlődésben létrejött mértékei elősegíthetik a legjobban megfelelő hazai megoldások megkeresését. A kocka annyiban el van vetve, hogy a kormány a maga részéről megtette előkészületeit és javaslatát a parlamentnek. A parlament pedig némi késedelemmel – de felállította alkotmányozó bizottságát.

Alkotmányfejlődésünk kívánatos útja a jelenlegi, az alkotmányozás szempontjából kedvező történelmi helyzet kiaknázása, a szakmai, a tudományos, a politikai és a közvélemény által érvényesítendő szempontok termékeny egyensúlyának megteremtése az alkotmányozó munkában. Megnyugtató eredmény valaminő ilyenfajta kommunikációtól várható.

PÁL VASTAGH

THE IMAGE OF A MODERN STATE IN THE CONCEPT OF THE CONSTITUTION

(Summary)

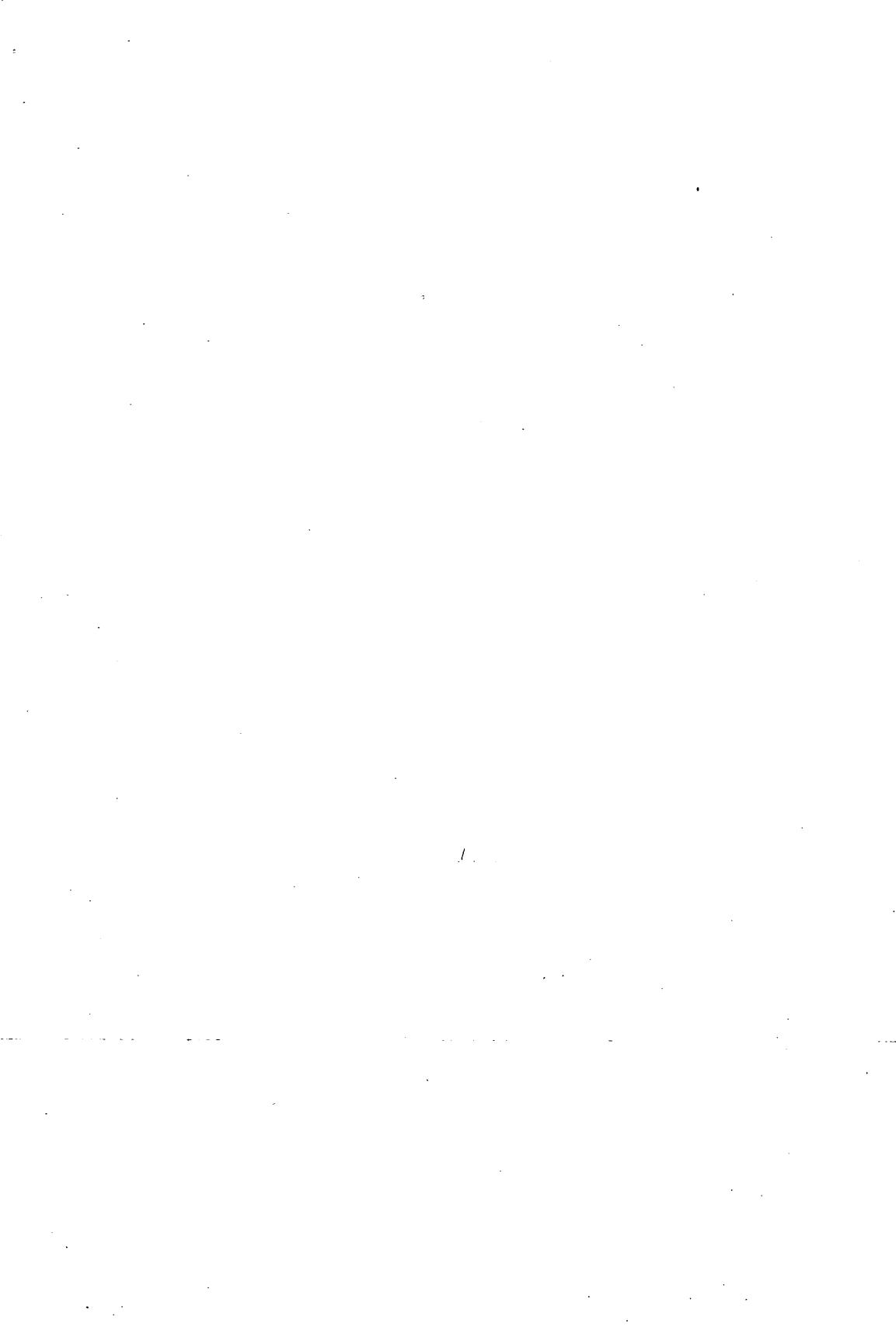
The study scrutinizes the Regulatory Concept of the Constitution of the Republic of Hungary applying two standards: its relationship to the theoretical measures of value of the modern statehood, as they emerged in the 20th century on the hand, and to the requirements of constitutionality in Europe on the other hand.

It finds that the Concept endeavours to meet the demands of the pluralist democracy, the principle of the separation of powers, the build-up of the state-organisation and the constitutional government and the legal system that provides security through law. It sees the main objectives of the constitutionalization starting out from the human and citizen's rights and liberties in the creation of such a coherent constitution that well corresponds to the legal technical, the structural and normative requirements; that is accompanied by political consensus; that consolidates and finally closes down the peaceful transition in Hungary; enforcing the experiences accumulated during the past six years in the preparation of the new Constitution. It reforms on important areas of public law structure without stepping out of the framework of the parliamentary form of government. The priority fields analyzed are: the legal status of the head of state; the institutions of the constitutional court and the protection of the constitution; the system of the administration of justice; the legal status of the prosecutors; the budget-reform and the local governments.

Második rész

Rendszerváltozás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában

(Az 1995. június 15–17-ei kecskeméti nemzetközi konferencia referátumaiból)



ANTONIE IORGOVAN

A politikai rendszer változása és az alkotmányos fejlődés Romániában az 1989. decemberi forradalom után

1. Az első forradalmi aktusok politikai és jogi jelentősége

1989. december 22-e, az a nap, amikor a lakosság megostromolta a Román Kommunista Párt Központi Bizottságának székhelyéül szolgáló palotát, Románia teljhatalmú urát arra kényszerítve, hogy helikopterével meneküljön, a román nép történelmében *a kommunista-ellenes forradalom napjaként* marad fenn.

Ugyanazon a napon alakították meg a Nemzeti Megmentési Frontot, amely Közleményt intézett¹ a néphez, és ez nem csupán Románia mai történelmének meghatározó jelentőségű okmánya volt, hanem legalább annyira alkotmányos jellegű aktus is.

A közjog elméletében egyöntetűen elfogadott, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom legitimitását a népszuverenitás adja. Az alkotmányozói hatalom akkor jelenik meg, amikor szükséges a politikai rendszer mélyreható megváltoztatása. Pierre Pactet professzor úgy véli, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom éppen azt a hatalmat jelenti, hogy a politikai hatalom átörökítésére és gyakorlására vonatkozó, meghatározó jelentőségű szabályokat hozhatnak létre.²

Az alkotmányjog elméletének művelői egyhangúlag elismerik, hogy a forradalom hatása éppen az, hogy a hatályos alkotmány szerinti törvényességet szünteti meg, és új, pozitív alkotmányos rendet hoz létre, amely tehát szükségszerűen eredeti alkotmányozó hatalmat eredményez. A forradalom létrehozta eredeti alkotmányozó hatalmat a spontán módon létrejött forradalmi struktúrák által kibocsátott bizonyos aktusok vagy valamely választott testület által a forradalmi erők intézményesítette eljárások szerint elfogadott okmány vagy alkotmány testesítheti meg.

Romániában 1989. december 22. után az új alkotmányos rend és közvetve az új politikai rendszer kialakulásának mind spontán folyamata zajlott le a kommunista rendszer alkotmánya szerinti rendelkezések eltörlésével, mind pedig sor került az új alkotmányos rendnek az alkotmányozó gyűlés általi formálásának folyamatára is.

Sőt, azt is tudjuk, hogy az forradalom utáni alkotmányozó hatalom teljes mértékben legitim, törvényességét a forradalmi cselekmények által legitimizált

¹ A Román "Monitorul Oficial" (Hivatalos Közlöny) 1989. évi december 22-i számában hirdették ki.

² Pierre Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel* 11. kiadás, teljesen átdolgozott, 2. kiadás, Masson, Paris, Milan, Barcelone, Bonn, 1992. 71. p.

forradalmi erők magatartása adja. Ez ad magyarázatot arra a tényre, hogy az a szerv, amelyik az 1989. december 22-i forradalom után átvette a hatalmat, kimondta az ország népéhez intézett Közleményben, hogy célja "a demokrácia, a román nép szabadságának és méltóságának megteremtése", ami mindenek előtt a Ceausescu utáni kormányzás meghatározó ismérveinek kidolgozását, és egyúttal a forradalom által intézményesített politikai rendszer lényegét adó ismérvek kialakítását jelentette.

Ebben az értelemben a Nemzeti Megmentési Front fenti Közleménye kimondta: "Mostantól fogva a Ceausescu-klikk valamennyi hatalmi struktúrája feloszlatásra kerül. A Kormány lemondott, az Államtanács és intézményei megszüntetik tevékenységüket, az államhatalom egésze a Nemzeti Megmentési Front Tanácsára száll, és ennek a Tanácsnak van alárendelve a Katonai Főtanács, amely összehangolja a hadsereg és a belügyminisztériumi egységek valamennyi tevékenységét. Minden minisztérium és központi szerv jelenlegi struktúrájában folytatja rendes tevékenységét, azonban a Nemzeti Megmentési Frontnak való alárendeltségben, a gazdasági és a társadalmi élet rendes működésének biztosítása végett."³

A politikai rendszerre vonatkozó programként a Nemzeti Megmentési Front a következő célokat tűzte maga elé: az egyetlen párt irányító szerepének megszüntetése és a pluralista kormányzati rendszer megvalósítása; a szabad választások megszervezése; a hatalmi ágak különválasztása elvének bevezetése; a "politikai vezetők" funkcióinak legfeljebb két választott tisztségre való korlátozása és annak az elvnek a bevezetése, hogy "senki sem lehet élete végéig a hatalom birtokosa", a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak tiszteletben tartása és a románokkal való teljes jogegyenlőségük biztosítása; a jószomszédságot, a világ népeinek barátságát és békéjét biztosító külpolitika elősegítése, az egységes Európa építése érdekében; az ember szükségleteinek és érdekeinek alárendelt bel- és külpolitika előmozdítása, az emberi jogok és szabadságok teljes tiszteletben tartása, ide értve a szabad helyváltoztatás jogát; a gazdaság szerkezetének gyökeres átalakítása, a központi irányítás bürokratikus módszereinek felszámolásával, a szabad kezdeményezés és verseny elősegítésével, az írott sajtó, a rádió és a televízió egyetlen despota család kezéből a nép szolgálatába állításával; azoknak az ideológiai dogmáknak a felszámolása, amelyek annyi kárt okoztak a román népnek; az emberiség hiteles értékeinek a kialakítása; a hazudozás és a megfélemlítés kiiktatása, és a hozzáértés és a szakmai jártasság új ismérveinek érvényesítése minden tevékenységi területen.⁴

Sőt, a Közlemény azt is kimondta: "haladéktalanul megkezdni működését az új alkotmányt megszövegező bizottság". Azt is figyelembe kell vennünk, hogy 1989. december 22-én nem vetették el teljes egészében a korábbi alkotmányos rendszert, hanem csak a hatalmi berendezkedés vonatkozásában. Így tehát 1989. december 22. és 1991. december 8. között Románia Alkotmányát az új hatalom által hozott alkotmányos jellegű aktusok, valamint az 1965. évi alkotmány azon rendelkezései alkották, amelyeket nem helyeztek kifejezetten vagy hallgatólagosan hatályon kívül.⁵

³ Közzétéve a Román "Monitorul Oficial"-ban 1. évfolyam, 1. szám, 1989. december 22. 1. p.

⁴ *Idem*, 1-2. p.

⁵ "Ebből a szempontból az 1965. évi alkotmány továbbra is hatályban maradt az állampolgári alapjogok, szabadságok, a bíróságok, az ügyészégi szervek, a területi közigazgatási szervek vonatkozásában, természetesen bizonyos módosításokkal" (Ioan Muraru, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Alkotmányjog és politikai intézmények - 6. kiadás, felülvizsgált és bővített kiadás, "Actami" Kiadó, Bukarest, 1995. 123. p.).

A Nemzeti Megmentési Front – amely 1990. február 8. után Ideiglenes Nemzeti Egységtanáccsá alakult át – által hozott legfontosabb törvényerejű rendeletek közül a következőket emelhetjük ki: az 1989. december 27-i, 2. sz. törvényerejű rendeletet az alkotmányról, a Nemzeti Megmentési Front Tanácsa és a Nemzeti Megmentési Front Tanácsa területi szerveiről, azok működéséről; az 1989. december 31-én kelt, 8. sz. törvényerejű rendeletet a pártok és az állampolgári szervezetek nyilvántartásba vételéről és működéséről Romániában; az 1990. február 9-i 81.sz. törvényerejű rendeletet az Ideiglenes Nemzeti Egység Tanácsáról; az 1990. március 14-én kelt 92.sz. törvényerejű rendeletet a Parlament és az Elnök választásáról Romániában.

2. Az ideiglenes kormány politikai rendszere

Az 1989. évi decemberi forradalom után elfogadott, fentebb már részben idézett alkotmány-jellegű aktusok ideiglenesek voltak, amelyek csak az alkotmány elfogadásáig (1991. december 8.) maradtak hatályban. Ezek az aktusok azonban, amelyek révén kötelezővé váltak az új, alkotmányos értékű elvek, és a két háború közötti, demokratikus alkotmányos hagyományokra való visszatérés spontán módon történt, lévén, hogy a román alkotmányos alapelvek a demokratikus országok alkotmányozási elveiben gyökereznek.

Mint más román szerzők is rámutatnak, az alkotmányos rendnek az ideiglenes aktusok által szentesített, legfontosabb alapelvei a következők voltak: demokratikus kormányzati forma, a hatalmi ágak szétválasztása, a jogállam, pluralista politika, kétkamarás Parlament, demokrácia és szabadság, az emberi méltóság, a sérthetetlenség és az irányító funkciók betöltésére való választhatóság, a kormányzati funkciókat betöltő személyek felelőssége és visszahívhatósága, a népnek népszavazás útján való megkérdezése a rendkívül nagy jelentőségű, már elfogadott törvények és intézkedések tekintetében.⁶

Valójában az 1990. május 14-i, 92.sz. törvényerejű rendelet is ideiglenes "mini-alkotmány" volt, mert, mivel nem csak kizárólag választási jellegű normákra szorítkozott, a jövőendő Alkotmányozó Gyűlés számára több alkotmányos értékű alapelvet is rögzített, a köztársaság közbiztonságának jogait és az ezek között az intézmények között létrejövő kapcsolatok tekintetében.

Ha a szakirodalom által elfogadott négy kategória tükrében kellene elemeznünk az imént hivatkozott normatív aktus által szentesített politikai rendszert, joggal állíthatnánk, hogy *a klasszikus értelemben vett fél-prezidenciaális rendszerhez igen közel álló rendszerről van szó.*

Tehát, a törvényerejű rendelet kimondta, hogy Románia Parlamentje a Képviselőházból és a Szenátusból álló, kétkamarás felépítésű, és, hogy a képviselőket és a szenátorokat általános, egyenlő, közvetlen és titkos szavazással választják meg. Az imént hivatkozott törvényerejű rendelet a listás szavazásos megoldás mellett döntött, úgy, hogy az egyes megyéket választóközzé nyilvánította. A szenátorokat illetően azonban meg kell állapítanunk, hogy "az utolsó versenyben maradó jelölt" technikai megoldást választotta, úgy, hogy a mandátumok elosztása kizárólag a választóközzel színtjén történik, míg a képviselők vonatkozásában inkább a töredék-szavazatoknak

⁶ Ioan Muraru, id. mű, 124. p.

országos szinten való összesítésének megoldása mellett foglalt állást, azzal, hogy a mandátumok elosztásának második fordulójára is sort kell keríteni.

A törvényerejű rendelet kimondta, hogy a két kamara együttesen alkotja az *Alkotmányozó Gyűlést*, amelynek az a feladata, hogy kilenc hónapon belül kidolgozza az alkotmányt, ezt követően pedig a köztársasági elnök feloszlatja, nem később azonban, mint 18 hónap múltán, amikor a kamarák a jogszabály erejénél fogva feloszlanak, ami szabad választások kiírását teszi kötelezővé. A törvény erejű rendelet a két kamara számára folyamatos törvénykezési funkciót is előírt, úgy, hogy az eljárási természetű részletszabályokat a két kamara 1990. május 20-i választások után elfogadott ügyrendjének/házzsabályának kell meghatároznia.⁷ A körülmények hatalma folytán ezeknek az ügyrendeknek egyes, alkotmányellenes szabályokat is kellett tartalmazniuk⁸.

Az *államfőt* illetően, akit *Románia elnöke* elnevezést adták, az általános, egyenlő, közvetlen, titkos, két forduló⁹ választás elvét intézményesítették, úgy, hogy megválasztását a Legfelsőbb Bíróság érvényesíti.

Az *államfő* hatáskörét illetően megjegyezzük, hogy a jogosítványait szigorúan arra korlátozták, ami elengedhetetlenül szükségesnek mutatkozott. Egyébként, még tisztségviselési időtartamáról sem született rendelkezés, mert mindenki tudta, hogy ebben a megoldásban, Románia elnöke és a Parlament átmeneti jellegű volt.

Mindenesetre, a jelen referátum központi problematikáját illetően, vagyis, hogy milyen jellegű az alkotmányos politikai rendszer, megjegyezzük, hogy az 1990. évi 92. sz. törvényerejű rendelet 82. cikkének a) pontja szerint, Románia elnöke, miniszterelnöknek annak a pártnak, vagy politikai formációnak a képviselőjét jelölte ki, amely a Parlamentben a legtöbb képviselői helyet nyerte el. Ha ilyen többséget nem sikerült volna elérni, az Elnöknek "más képviselőt vagy szenátort" kellett volna kijelölnie, miután véleményt kért a parlamenti képvisellel rendelkező pártoktól és politikai formációktól. A jogszabály a továbbiakban kimondta: "a Kormány összetételét a Képviselőháznak és a Szenátusnak kell jóváhagynia". Ez a megfogalmazás a Kormány gyakorlatában komoly vitákra adott okot, mind az első miniszterelnök, Petre

⁷ A Szenátus Házzsabályát a Román "Monitorul Oficial" 87. számában tették közzé, 1990. június 28-án, az I. Részben. A Képviselőház Házzsabályát a Román "Monitorul Oficial" 87. számában, 1990. június 28-án az I. Részben jelent meg.

⁸ Ez szolgál magyarázattal arra, hogy az alkotmány hatálybalépése után, mivel a Házzsabály nem volt összhangban az alkotmány rendelkezéseivel, az Alkotmánybíróság, amelyhez mindkét kamara elnöke fordult, alkotmányellenesnek nyilvánította a Képviselőház Házzsabályának bizonyos rendelkezéseit, de a Szenátus Házzsabályának egyes rendelkezéseit is. Ez az 1993. júliusában hozott 44/8. számú határozattal történt a Képviselőház 1990. június 27-én elfogadott 2. cikke vonatkozásában (közzétéve a "Monitorul Oficial" 190/1993. október 10-i számában); a 68/1993. november 28-i határozattal a képviselői mandátumok érvénytelenné nyilvánításáról (közzétéve a "Monitorul Oficial" 12/1994. január 19-i számában); a 45/1994. május 17-i határozattal a Képviselőház Házzsabályának alkotmányosságáról (közzétéve a "Monitorul Oficial" 13/1994. május 2-i számában); a 65/1994. június 6-i határozattal a Képviselőház Házzsabályát 113. cikke 4. bekezdésének alkotmányosságáról (közzétéve a "Monitorul Oficial" 156/1994. június 22-i számában).

⁹ Így a 73. cikk kimondta, hogy Románia elnökévé azt a jelöltet kell nyilvánítani, aki megszerezte a választói névjegyzéken szereplő személyek számának fele és egy személy által leadott szavazatokat. Ha egyetlen jelölt sem szerez ilyen többséget, második szavazási fordulót kell szervezni a választásokat követő második vasárnapon a megszerzett szavazatok számának sorrendjében az első két jelölt között. Az 1990. május 20-i választások alkalmával három jelölt versengett Románia elnökének tisztéért: Ion Iliescu, aki az Ideiglenes Nemzeti Egyég Tanácsának elnöke is volt, a Nemzeti Megmentési Front részéről, Radu, a Nemzeti Liberális Párt színeiben és Ion Ratiu, a Nemzeti Keresztény és Demokrata Néppárt részéről. Iliescut nyilvánították Románia elnökévé, mivel máf az első fordulóban elnyerte a szavazatok 60%-át ("Monitorul Oficial", 1990. 81. szám).

Román második Kormányának az 1990. évi május 20-i választások nyomán kialakult összetétele tekintetében, mind pedig a Stoloja kormány 1991. szeptemberi összetétele vonatkozásában; a Petre Roman Kormány beiktatási eljárása során felmerült a kérdés, vajon amikor Románia elnöke már kijelölte a miniszterelnököt, még mindig szerepelnie kell-e az egyes kamarák elé jóváhagyásra beterjesztett listán; a Stolojan Kormány beiktatási eljárása alkalmával pedig az merült fel kifogásként, hogy a miniszterelnökként kijelölt személy nem volt képviselő vagy szenátor.

Megemlítsékre méltó, hogy a hivatkozott törvényerejű rendelet 83. cikkével intézményesítették a köztársasági elnök felelősségét a Parlament együttesen ülésező két kamarája előtt, a funkciójából való felfüggesztésének formájában,¹⁰ mely intézményt azután az alkotmány később visszavont.

3. Az új alkotmány elfogadásának eljárása

A Parlamentnek az 1990. május 20-án megválasztott két kamarája 1990. július 11-én létrehozta az Alkotmányozó Gyűlést; és ugyanezen alkalommal határozatot fogadtak el az Alkotmányozó Gyűlés Ügyrendjéről és egy másik határozatot, az alkotmány-tervezet szövegező bizottságának név szerinti összetételének jóváhagyásáról.¹¹

Az Alkotmányozó Gyűlés Ügyrendjével, két szakaszból álló eljárást alakítottak ki: "Az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság kidolgozza és az Alkotmányozó Gyűlés elé terjeszti az első szakaszban az eljövendő alkotmány fejezetenkénti alapelveit és felépítését. Ennek elfogadása után, a bizottság megszővegezi az egyes fejezetek teljes szövegét, amit az Alkotmányozó Gyűlés elé terjeszt megvitatás és elfogadás végett".¹²

Kezdetben a bizottság 12 képviselőből és 11 szenátorból állt, tehát tiszteletben tartotta a Parlament politikai összetételének arculatát. Ugyanebben a bizottságban 5 alkotmányjogi szakértő is helyet kapott, akik nem rendelkeztek szavazati joggal. A Románia alkotmány-tervezetét megszővegező bizottságnak meg kellett választania az elnökét, két elnök-helyettesét és két titkárát, akik igazgató-testületét képezték.¹³

¹⁰ A szöveg megfogalmazása a következő. "Ha olyan cselekményeket követ el, amelyek méltatlanná teszik az elnöki tisztség betöltésére, a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén tartott közös szavazással tisztségéből felfüggesztik. Elnöki tisztségéből csak a Parlament általi felfüggesztésének időpontjától számított legfeljebb egy hónapon belül megtartott népszavazással mozdítható el. A felfüggesztésről és a lemondásra irányuló indítványról a Parlament csak akkor szavazhat, ha a Képviselőház és a Szenátus tagjainak legalább egyharmada ezt kérte.

¹¹ A két határozat Románia hivatalos közlönyében, a "Monitorul Oficial"-ban a II. évben, 1990. július 12-én jelent meg.

¹² Az Alkotmányozó Gyűlés Hárszabályáról szóló határozat 9. cikke, a Románia hivatalos közlönyében ("Monitorul Oficial"), 1990. július 12. 1. p.

¹³ A szerzőt az a megítélés érte, hogy ennek a bizottságnak az elnöke lehetett, és reméli, nem csupán egyetemi közjogi szakterülete miatt, hanem azért is, mert ő volt az egyedüli parlamenti tag, akit nem politikai párt állított (a szerzőt a születése szerinti megye, Caras-Severin jelölte független szenátorként). A bizottság egyik alelnöke Ioan Les, a Sibiu egyetem polgári eljárásjogi tanára volt, aki a kormánypártot képviselte, vagyis, az akkori Nemzeti Megmentési Frontot (jelenleg Románia nagykövete Közép-Amerikában). A másik alelnök Vasile Gionea professzor volt, aki ellenzéki pártot képviselt (a Nemzeti Keresztény és Demokrata Néppárt listáján szerepelt), jelenleg pedig Románia Alkotmánybíróságának elnöke. Az egyik megválasztott titkár a kormánypárt köréből jött, Ioan Rusu ügyvéd, aki a Nemzeti Megmentési Front Alba Iulia megyei szenátora volt, és a kisebbségeket képviselte a Bizottság irányításának szintjén, illetve Georgy Frunda, az UDMR képviselője,

Az első szakasz, amely során nem nyilvános tanácskozásokat tartottak, 1990. decemberének elején ért véget, amikor nyilvánosságra hozták a "Románia alkotmánytervezete kidolgozásának tézisei"-t. Ezt követően két hónapon át nyilvános vitát tartottak a tézisekről, amely olyan időszak volt, mely alatt az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság számos szálon tartott nemzetközi kapcsolatokat.¹⁴

Az Alkotmányozó Gyűlésben, a tézisek megvitatása 1991. február 13-án kezdődött, és 1991. június 21-re fejeződött be, mely időszakban az Alkotmányozó Gyűlés 22 ülést tartott.

A vita végén, 10 napon át, a szövegező bizottság formába öntötte az alkotmánytervezetet, és 1991. július 2-án az Alkotmányozó Gyűlés elé terjesztette, és, ezt követően, július 20-ig a Parlament tagjai, egyénileg vagy parlamenti csoportokként, módosítási javaslatokat terjesztettek be. Összességében 1019 módosítási javaslatot terjesztettek be, amelyet a Bizottság *Jelentésében* foglaltak össze, körülbelül 200 oldal terjedelemben,¹⁵ amelyet a parlamenti szünet kezdetén, vagyis, augusztus elején, minden parlamenti tagnak átnyújtottak.¹⁶

Magáról a tervezetről való viták 1991. szeptember 12-től 1991. november 20-ig tartottak, 20 ülésen át, úgy, hogy a tervezetet az Alkotmányozó Gyűlés 1991. november 21-én fogadta el, amit azután az 1991. december 8-i népszavazás hagyott jóvá.¹⁷

jelenleg ugyanannak a politikai formációnak a listájáról lett szenátor, és az Európa Tanács román parlamenti küldöttségének tagja.

¹⁴ Egyébként a nem nyilvános viták idején a Románia alkotmány-tervezetének szövegezésére alakult parlamenti bizottság, a Nemzetközi Jogi és Nemzetközi Kapcsolatok Szövetségével együttesen, a Külügyminisztérium részvételével 1990. november 19. és 23. között symposiumot szervezett Bukarestben "Alkotmányos változások és kilátások Kelet-Európában" címmel, amelyen Belgium, Bulgária, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Jugoszlávia, Norvégia, Hollandia, Spanyolország, az Egyesült Államok, Svédország, Magyarország, a Szovjetunió, az Európa Parlament, az Európa Tanács, az Európai Egyetemi Intézet, és, természetesen, Románia szakemberei és szakértői vettek részt. 1990. október 21. és 25. között az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság az Európa Tanács szakértői küldöttségével konzultálhatott, mely küldöttséget Erik Harremoës vezetett, tagjai pedig Prof. Karl Doehring, (Németország), Prof. Jean Gicquel (Franciaország), Prof. Jaime Nicolas Muniz és Prof. Aquiar le Lique (Spanyolország), Prof. Charles Albert Morand (Svájc), Prof. Hans Ragnemalm (Svédország), Prof. Jean Claude Scholsem (Belgium) voltak. Az alkotmány-tervezet téziseinek közzététele után azonnal, a francia fordítást beterveztették az Európai Bizottság a Joggal a Demokráciáért nevű szervezet nicosiai ülésén, februárban pedig vitát tartottak a tézisekről ugyanezen európai fórum keretében, Velencében, Ragnemalm és Scholsem urak jelentései alapján. A későbbiekben, a Bizottságnak kapcsolatai voltak Bukarestben vagy külföldön az alkotmányjog legjelentősebb európai és amerikai szakértőivel, köztük két találkozóra került sor svájci, olasz, spanyol, francia, amerikai, stb. szakértőkkel. A Bizottság állandó kapcsolatban volt az ENSZ genfi Emberi Jogi Központjának szakértőivel. Gyakorlatilag a tervezet téziseinek teljes szövegét azután pedig az alkotmánytervezetnek az alapjogokra vonatkozó részeit megvitták Genfben. Talán ez magyarázza, hogy Boutros Boutros Ghali, az ENSZ főtitkára nagyra értékelte a román alkotmányt bukaresti látogatása alkalmával, az 1994. október 27-én Románia Parlamentje két kamarájának együttes ülése alkalmával tartott ünnepi beszédében: "És ehelyütt hangsúlyozni szeretném az 1991. december 8-i román alkotmány példa értékét, amely nem kevesebb, mint 40 cikket szentel az alapvető jogoknak, szabadságoknak és köteleességeknek. Röviden, szeretném, ha az egész ország, mint alkotmányuk 1. cikke is kinyilvánítja, kimondhatná egy napon, hogy demokratikus, szociális jogállam, amelyben az emberi méltóság, az állampolgári jogok és szabadságok, az emberi személyiség, szabad fejlődése, az igazságosság és a politikai pluralizmus a legfőbb érték, amelyet szavatolnak" (in Románia "Monitorul Oficial", V. évfolyam, 224. szám, II. Rész, 1994. november 7. 3-4. p.

¹⁵ A jelentés az alábbi rovatokat tartalmazta: cikk és bekezdés; a módosítás folyamatos számozása; a módosítás tartalma és indítványozója; a módosítás indítványozójának indoklása; a bizottsági megoldás; a bizottság indoklása.

¹⁶ Az Alkotmányozó Gyűlést alkotó 510 képviselő és szenátor közül 414 szavazott az alkotmány elfogadása mellett és 95 az alkotmány ellen (Románia "Monitorul Oficial", II. rész, 41. szám, 1991. november 22.

¹⁷ A népszavazáson 10.948.468 állampolgár vett részt, akik közül 8.464.624, vagyis, 77,3% szavazott az alkotmányra, 2.235.085 állampolgár, vagyis, 29,4% az alkotmány ellen, és 248.759 szavazatot (2,3%)

Románia Alkotmánya, amely összesen 7 címbe rendezve 152 cikkből áll, úgyis, mint I. Cím – Általános alapelvek; II. Cím – Az alapjogok és szabadságok, az alapvető kötelességek; III. Cím – az állami szervek; IV. Cím – A gazdaság és az állami pénzügyek; V. Cím – Az Alkotmánybíróság; VI. Cím – Az alkotmánymódosítás; VII. Cím – Záró- és átmeneti rendelkezések.

Az alkotmány a népszavazás napján lépett hatályba, vagyis, 1991. december 8-án, és ezen a napon teljes szövegében hatályon kívül helyezték a Ceausescu rendszer alkotmányát. A 150. cikk 1. bekezdése szerint, a korábbi normatív aktusok csak annyiban maradnak hatályban, amennyiben nem ellentétesek az alkotmánnyal. Napjainkban óriási szerepük van a bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak, hogy kifejezetten megállapítsák mi az, amit az alkotmány közvetett formában, általános szabályként hatályon kívül helyezett. Tudjuk, hogy más országokban, köztük Magyarországon, lehetséges a régi törvényeknek az új alkotmányos renddel való együttélése, úgy, hogy a régi jogszabályokat apránként helyettesítik.

Kétségek nélkül, minden jogszabályt kifejezetten összhangba kell hozni az alkotmánnyal; az ilyen értelmű feladatok jelenleg a Törvényhozási Tanácsra hárulnak. "A Törvényhozási Tanácsnak, a szervezetéről szóló törvény hatálybalépésétől számított 12 hónapon belül, meg kell vizsgálnia a jogszabályoknak a jelenlegi alkotmánnyal való összhangját, és a szükséges javaslatokat a Parlament, vagy az esettől függően, a Kormány elé kell terjesztenie (az Alkotmány 150. cikkének 2. bekezdése).

4. A Románia alkotmánya által szentesített politikai rendszer jogi természete

Kijelenthetjük, hogy a magi közjog állandó eleme a politikai rendszerek négy nagy kategóriába való sorolása: a) prezidenciális (a típus-példa: az USA); b) a félprezidenciális (a típus-példa – Franciaország); c) a parlamentáris (Spanyolország, Olaszország, Görögország stb.); d) és a testületi irányítású (a típus-példa – Svájc). Az 1831. évi belga alkotmánnyal valamint az 1923. évi román alkotmánnyal, idegen uralkodó családhoz fordulva, az alkotmányos monarchia rendszerét intézményesítették. Anélkül azonban, hogy a részletekbe merülnénk, az 1866. és az 1923. évi alkotmányok elemzése valamint a szakirodalom vizsgálata a *végrehajtó hatalom* köré összpontosult politikai rendszer képét mutatja, amelynek élén a király áll, aki kifejtetten a végrehajtó hatalom irányítójának minősül.

Azután azt is meg kell jegyeznünk, hogy sem az 1866. évi, sem pedig az 1923. évi alkotmány nem említette olyan szerv létét, amelyet Románia királyai hoztak létre, vagyis, a *Koronatanácsot*. Ez a *Tanács* a királyhoz közel álló személyekből, művészekből és tudományos személyiségekből, üzletemberekből, és nyilvánvalóan politikusokból állott, ide értve azokat is, akik állami, kormányzati funkciókat töltöttek be. Érdemes megemlíteni, hogy minden jelentősebb politikai döntést először a Koronatanácsban vitattak meg, ahol, nyilvánvalóan, a királynak vagy a királyi családhoz közel álló személyiségeknek döntő befolyásuk volt, ezt követően pedig megvitatásra a Kormány vagy a Parlament elé terjesztették. Egy dolog bizonyos: Románia politikai rendszere a két háború között csak külsőségeiben volt parlamentáris,

érvénytelenítették. Ezeket az adatokat az Alkotmányozó Gyűlés az utolsó napján, 1991. december 13-án ismertetette a Központi Választási Iroda elnöke, GhGeorge Mircea Lazar bírő (Románia "Monitorul Oficial", 32. szám, II. rész, 1991. december 14.

amelyet valójában *a király és a Koronatanács* meghatározó súlya jellemzett. Ez magyarázza, hogy viszonylag túlságosan is könnyen volt lehetséges 1938-ban a királyi diktatúra intézményesítése, paradox módon új alkotmány elfogadásával; vagyis, ezt követte a fasiszta-katonai diktatúra, a háború után pedig a kommunista diktatúra.

A Romániában a monarchia megdöntését követően létrehozott kormányformát és politikai rendszert illetően, 1947. december 30-át követően szétválík egymástól a *formális és a lényegét tükröző, valós aspektus*. Formális szempontból, tehát, a szigorúan vett jogtechnikai értelemben, az államot köztársaságnak, sőt, "népköztársaság"-nak minősítették egészen 1965-ig, amikor is "szocialista köztársaság"-gá alakult át; valójában, nagyon is hitszegő, diktatórikus rendszert vezettek be, egyetlen párt diktatúráját, amely valójában Moszkva diktatúrája volt, amely lassacskán a helyi klánok diktatúrájává formálódott, és amelynek csúcspontját a Ceausescu diktatúra jelentette. Nem véletlen, hogy a nagy formátumú egyetemi tanár, Ion Deleanu, külön osztályozást állít fel, bebizonyítva, hogy *a szocialista rendszer* átvette és kifejlesztette "mindazt, ami a monokráciában, az oligarchiában, a "demokratikus cezarizmus"-ban a legártalmasabb", ezért félreérthetetlenül *"hamisan demokratikus irányítási mechanizmus"*-ról van szó.¹⁸

Saját magunkat illetően, kifejtettük azt a véleményt, hogy a kormányforma vonatkozásában nem beszélhetünk *köztársaságról*, hanem *kommunista köztársaságról*; ugyanígy, a 92/1990. számú törvényerejű rendelet értelmében, *forradalmi köztársaságról* beszélhetnénk, és csak az 1991. december 8-i alkotmány alapján szólhatunk *demokratikus köztársaságról*.

A *végrehajtó hatalom dominanciájában* azokban az időkben szerzett történelmi tapasztalat, amikor Romániában demokratikus rendszer működött és a kommunista idők tapasztalata (amely, 1974. óta állami színezetben érvényesült a *köztársasági elnöki* intézmény bevezetésével), nem maradhatott következmények nélkül a forradalom utáni Romániában a politikai rendszer megválasztása tekintetében. Mind a parlamenti, mind pedig a parlamenten kívüli vitákban számtalan és heves vitára került sor – itt arra gondolunk, hogy a politikai rendszer szorosan kötődik a kormányzati formához – míg végül az Alkotmányozó Gyűlésben, elsöprő többséggel az a döntés született, hogy a köztársasági elnököt közvetlenül, általános választással válasszák meg, de, hogy sokkal korlátozottabb jogosítványai legyenek, mint a fél-prezidenciális rendszer elnökének (meg kell jegyeznünk, hogy a Románia elnökének megválasztására vonatkozó eljárásról titkos szavazással döntöttek).

Ha minősítenünk kellene a román politikai rendszert, úgy gondoljuk, hogy az *közelebb áll a parlamentáris, mint a fél-prezidenciális rendszerhez, és, hogy a fél-prezidenciális rendszer árnyalt, vagy parlamentarizált formájával állunk szemben*.¹⁹ Mint a hivatkozott műből kitűnik, a francia fél-prezidenciális rendszer összes jellemzőjéből kevés lelhető fel a román alkotmányos rendszerben, és ezek közül is a legtöbb a legkülönbözőbb formában, és Románia elnöke politikai befolyásának mérséklése végett többet a Kormány vett át; az elnöki jogosítványok között olyanok is

¹⁸ Ion Deleanu, Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale - Alkotmányjog és politikai intézmények - Általános elmélet -, I. kötet, Bukarest, 1991. 47. p.

¹⁹ Erre vonatkozóan, Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antoine Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, La Constitution de la Roumanie -Románia alkotmánya, kommentárokkal és jegyzetekkel, Kiadta a Monitorul Oficial, Bukarest, 1992., 184. p., a kommentár és az értelmezés Florin Vasilescu munkája, igaz, az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság keretében folytatott viták alapján.

vannak, amelyeket a Parlamentnek kell jóváhagynia. Egyedül az általános, közvetlen, két forduló választási eljárást vették át a mága egészében a francia rendszerből. *Míg Franciaországban a köztársasági elnök szerepe rendkívül jelentős, és ennél fogva a Kormány minden ülésén részt vesz úgy, hogy ott elnököl, elfogadja a törvényhozási tárgyakban elfogadott rendeleteket, bármikor feloszlathatja a törvényhozás házait (miután véleményt kért a házak elnökétől és a miniszterelnöktől), elnökli a Birói Főtanácsot, kinevezi a miniszterelnököt, anélkül, hogy szükségszerűen egyet értene a házakkal, stb. Romániában, mint láttuk, a köztársasági elnök politikai szerepe sokkal mérsékeltebb. Minden jelentősebb politikai jogosítványa nagyobb szigorításokhoz és szorosabb feltételekhez kötött, mind bármelyik parlamentáris rendszerben (pl. a Parlament feloszlásának joga). Innen ered az a politikai rendszer jellege, amely a szakembereket megragadta, a mérsékelt fél-prezidenciális rendszer természete.*

5. A mérsékelt fél-prezidenciális rendszer mellett szóló alkotmányos érvek

Ennek a megoldásnak az alátámasztására, az alábbiakban néhány pontosító megállapítást teszünk az alkotmány szövegéből kiindulva.

1. Mind a Parlamentet, mind pedig a köztársasági elnököt általános, egyenlő és titkos választással választják meg, úgyszintén mint nemzeti szintű képviseleti szerveket; a köztársasági elnöktől eltérően azonban, a Parlamentet kifejezetten "a román nép legfelsőbb képviseleti szerveként, és az ország egyetlen törvényhozó hatalmaként" minősítik (az 58. cikk 1. bekezdése).

2. Az elnök a Parlament feloszlásához való jogát csak akkor gyakorolhatja, ha az alábbi feltételek fennállnak:

- a) a két kamara elnöke véleményének kötelező megkérdezése;
- b) a Parlament az első beiktatás iránti kérelem időpontjától számított 60 napon belül ne szavazzon bizalmat a Kormány összetételére;
- c) a Parlament legalább két beiktatás iránti kérelmet utasítson el 60 napon belül;
- d) ugyanabban a naptári évben ne kerüljön sor a második feloszlásra;
- e) a Köztársasági elnök megbízatásából hat hónapnál hosszabb időtartam legyen hátra;
- f) ne hirdessenek ki az országban ostrom-, vagy rendkívüli állapotot.

3. A köztársasági elnök, politikai szempontból felelős a Parlament előtt, amely funkciójából felfüggesztheti, és lemondatása végett népszavazást írhat ki (95. cikk).

4. A Parlament (a Képviselőház és a Szenátus együttes ülése) határozhat Románia elnökének vád alá helyezéséről hazaárulás miatt, és ebben az esetben az ítélezésre a Legfelsőbb Bíróság jogosult. A köztársasági elnök a jogszabály erejénél fogva azon a napon mond le, amikor a meghozott ítélet végérvénnyé válik (84. cikk, 3. bekezdés).

5. A köztársasági elnök csak akkor kérheti a néptől, hogy népszavazás útján mondjon véleményt valamely nemzeti érdekű problémáról, *miután megkérdezte a Parlamentet* (90. cikk).²⁰

²⁰ Logikai szempontból két helyzet fordulhat elő: 1. a Parlament egyetértését adja és 2. a Parlament a népszavazás ellen van. Az első esetben Románia elnökének kérését a Parlament egyetértése erősíti, amely a nép legmagasabb szintű képviseleti szerve, ami sokkal szélesebb nemzeti alapot teremt a népszavazás elrendeléséhez. A második esetben elméletileg oda jutunk, hogy nézeteltérés van a két képviseleti hatalom között, olyan

6. A köztársasági elnök állít jelöltet miniszterelnöki tisztségre és nevezi ki a Kormányt a Parlament bizalmi szavazása alapján.²¹

7. A Kormány, a maga egészében, valamint minden egyes tagja a többi kormánytaggal együttesen kizárólag a Parlament előtt visel politikai felelősséget (a 108. cikk 2. bekezdése).

8. Nem csupán Románia elnöke, hanem a Parlament mindkét kamarájának elnöke egyaránt jogosult büntető eljárást kezdeményezni a kormánytagokkal szemben a funkciójuk teljesítése körében elkövetett cselekmények miatt. Igaz, hogy a köztársasági elnök elrendelheti a funkciójukból való felfüggesztésüket, ha a büntető eljárást lefolytatását kérték (108. cikk 2. bekezdés).

9. A köztársasági elnök nem rendelkezik törvénykezdeményezési jogosultsággal, amely bizonyos számú állampolgárnak, a két parlamenti kamarának és a Kormánynak van fenntartva (73. cikk).²²

10. A köztársasági elnök a törvény kihirdetésének megtagadását egy alkalommal gyakorolja, amikor megkapja a már elfogadott törvényt; ha azonban

különbőség, amelyet a nép döntésére bízunk. Bár az alkotmány nem mondja ki egyértelműen: annak az elnöknek, aki a népet szólítja népszavazásra, anélkül, hogy figyelembe vennie a Parlament állásfoglalását, amennyiben a népszavazás eredménye negatív, nem marad meg a hitele, normális gondolatmenet szerint, és be kell nyújtania lemondását, és fordítva. Ha a nép, a Parlament akaratával szemben megerősítette az elnök álláspontját, ezt úgy kell értelmezni, hogy a népszavazás eredménye a Parlamenttel szembeni bizalmatlansági indítványt jelent, bizalmatlansági szavazást. Másképpen az alkotmány népszuverenitásra vonatkozó 2. cikkének nem lenne gyakorlati jelentősége. A népszavazás a közvetlen demokrácia megnyilvánulási formája, amely, értelemszerűen, magasabb rendű, mint a képviselői demokrácia, amely szintén annak az állításnak a megerősítése, mely szerint a nép az alkotmányos jogok alanya. A szorosan vett jogi értelemben a népszavazás időpontját, amely a Parlament állásfoglalásával ellentétes eredményt adott, véleményünk szerint a Parlament közvetett, a nép akaratát általi felosztásának időpontjaként kellene tekinteni, és az ettől az időponttól számított 3 hónapon belül Románia Alkotmánya 80. cikkének 2. bekezdése szerint új választásokat kellene kiírni. Kétségtől, ez az értelmezés elméleti feltételezés marad, amely kívül esik azon a gyakorlaton, amelyet ország politikai erői az elmélet elfogadásával kialakíthatnának. Ugyanígy, a fenti felvetésre az alábbiak szerint válaszolhatnánk elméleti szempontból: A Parlament felosztásának az eseteit egyértelműen és kimerítően felsorolja az alkotmány. Bármely problémával kapcsolatban elfogadjuk, hogy ilyen kérdések felvethetők, és ilyenkor fontos, hogy mire tesszük a hangsúlyt: az alapelvek szellemére, vagy pedig az egyes intézményeket vezérlő elvek betűjére; azonban óriási fenntartásaink vannak azokkal a kétségekkel kapcsolatban, amelyek akkor merülhetnek fel, ha a népszavazás tárgya szervezési kérdés, és nem az előrehozott parlamenti választások kérdése.

²¹ Az e tárgyra vonatkozó jogforrás Románia alkotmányának 85. és 102. cikke, amely Spanyolország alkotmánya 62. cikkének 4. bekezdéséhez és 99. cikkéhez hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Érdemi különbség van azonban a beiktatási szavazás jogi rendszerét illetően. Spanyolország alkotmánya a miniszterelnök-jelölttől az általa felállítani kívánt kormány politikai programjának ismertetését követeli meg, bizalmat kérve a Képviselők Kongresszusától (99. cikk 2. bekezdés), míg Románia alkotmánya pontosan meghatározza a miniszterelnök-jelöltnek azt a kötelezettségét, hogy terjessze a Parlament (a két kamara együttes ülése) elé mind politikai programját, mind pedig a kormánytagok teljes névsorát, mindkettőre nézve bizalmi szavazást kérve. Tehát, a spanyol alkotmány és más nyugat-európai országok alkotmányának vonatkozásában a folyamatban meghatározó eleme, amellyel a Parlament bizalmát kifejezi, a jövőbeli miniszterelnök személye, míg Románia alkotmányának szellemében figyelembe kell venni a Kormány teljes tagnévsorát. Ebben a megközelítésben a beiktatási eljárás aktuása, amellyel Romániai elnöke kinevezi a miniszterelnököt és a Kormány többi tagját, de csak akkor, amikor a Parlament már jóváhagyta a kormánytagok névsorát, merő formáság, inkább protokolláris ceremónia, mintsem jogi tény. Ezzel szemben, az aktus, amellyel Spanyolország királya a miniszterelnök javaslatára a többi kormánytagot kinevezi, jogi tény értékű cselekmény, ami magyarázatul szolgál a királynak arra a jogosítványára, hogy a kormánytagokat funkcióikból elmozdítsa (Spanyolország alkotmányának 100. cikke).

²² Igaz, hogy az alkotmány elismeri Románia elnökének az alkotmány-módosítás kezdeményezéséhez való jogosultságát, de egyedül a kormány javaslatára, bár más, akár parlamentáris köztársaságokban, a köztársasági elnök a folyamatos törvényhozáásban is kezdeményezhet (Olaszország alkotmánya 87. cikkének 4. bekezdése).

ismételten megvizsgálta a Parlament, a köztársasági elnök legkésőbb az azt követő 10 napon belül köteles kihirdetni (77. cikk);

11. A köztársasági elnöknek a külpolitika, a honvédelem, a rendkívüli állapot területén lévő, legjelentősebb jogosítványai vagy a Kormány, vagy a Parlament korlátozza, vagy pedig a Parlament ellenőrzése alatt gyakorolhatók, mint például:

a) a köztársasági elnök Románia nevében nemzetközi szerződéseket köt, amelyekben *a tárgyalásokat azonban a Kormány folytatja, azután pedig megerősítés végett a Parlament elé terjeszti* (91. cikk, 1. bekezdés);

b) az elnök, *a Kormány javaslatára*, akkreditálja és visszahívja Románia diplomáciai képviselőit és jóváhagyja a diplomáciai képviselők létesítését vagy megszüntetését, diplomáciai szintjének módosítását (91. cikk, 2. bekezdés);

c) az elnök, *a Parlament előzetes felhatalmazása alapján*, kihirdetheti a fegyveres erők részleges vagy általános mozgósítását (92. cikk);²³

d) az ország ellen irányuló fegyveres támadás esetén, Románia elnöke köteles meghozni az agresszió visszaszorításához szükséges intézkedéseket, és arról üzenetben *haladéktalanul tájékoztatni a Parlamentet*;²⁴

e) az elnök, a törvénynek megfelelően, ostrom- vagy szükségállapotot vezethet be (az egész országban vagy csak bizonyos övezetekben), azonban *kérnie kell a Parlamenttől* az ilyen intézkedés a jóváhagyását, az elfogadását követő legfeljebb 5 napon belül.

Végezetül, elmondjuk, hogy a legfontosabb elnöki hatáskörök gyakorlásának körében kibocsátott elnöki rendeleteket (nemzetközi szerződések megkötése, a diplomáciai képviselők akkreditálása, a mozgósítás meghirdetése, a fegyveres támadás elhárítása, az ostrom- vagy a szükségállapot bevezetése, kitüntetések és kitüntető címek adományozása, a tábornoki, tengerügyi címek adományozása) a miniszterelnök ellenjegyzzi.

Ez alatt azt értjük, hogy e nélkül az ellenjegyzés nélkül az elnöki rendelet nem érvényes, és, hogy a miniszterelnök, akinek a Parlament bizalmat szavazott, aláírja a rendeletet, a végrehajtó hatalom e két irányítójának (Románia elnökének és a miniszterelnöknek) tárgyalnia kell. Ez a technikai-eljárási megoldás valójában érdemi politikai problémát keletkeztet, vagyis, *a köztársasági elnök fölötti közvetett parlamenti ellenőrzés kérdéséhez a miniszterelnök útján*, aki politikai felelősséget visel a Parlament előtt. Ebből az is következik, hogy a román alkotmány szövegének filozófiájában nem kívánatos, hogy a köztársasági elnök ugyanabban "a politikai csónak"-ban evezzen, mint a miniszterelnök, lévén az ideális megoldás az, mint már említettük, hogy az elnök semleges maradjon a politikai pártokkal való kapcsolatában. A gyakorlatban, legalábbis 1991. szeptembere óta nem ez a helyzet, ami, reméljük, átmeneti folyamat. Minden esetre Vacaroiu miniszterelnök, jóllehet, független, politikus kormányzati irányba fordult, amelyet szemmel láthatóan politikai párt támogat, míg Stolajan miniszterelnök "szakértői" kormányt irányított, bár ez a kormány három párt között létrejött kormányzati koalíció eredménye volt.

²³ Az elnök, kivételes esetekben a Parlament előzetes javaslata nélkül is hozhat ilyen intézkedést, ezzel szemben azonban köteles utólagos jóváhagyást kérni, "az elfogadást követő legfeljebb 5 napon belül".

²⁴ Ha a Parlament éppen nem ülésezik, a jogszabály erejénél fogva össze kell hívni az agresszió megindítását követő 24 órán belül (92. cikk 3. bekezdés).

Összefoglalva, kijelenthetjük, hogy Romániában az 1989. decemberi forradalom után nyugati típusú alkotmányos rendszert vezettek be, lévén, hogy Románia 1991. december 8-án elfogadott alkotmányát egyértelműen értékeli, és már hatással volt Kelet-Európa alkotmányozási folyamatára is (elég emlékeztetnünk az Orosz Föderáció alkotmányára). Ugyanakkor Romániában az új alkotmány alapján már eljutottunk a politikai pluralizmuson alapuló, pluralista demokráciához, a jogállamhoz és az emberi jogoknak a nemzetközi elvárások szerinti tiszteletben tartásához, ide értve azokat a román állampolgárokat is, akik más etnikai eredetűek. Románia tehát az első olyan kelet-európai ország, amely alkotmányos elvvé emelte, vagyis, az alkotmány 6. cikkébe emelte azt a politikai elvet, amelyet 1989-ben Koppenhágában fogadtak el: "(1) "Az állam elismeri és szavatolja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek azt a jogát, hogy megtartsák, fejlesszék és kifejezzék etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önazonosságukat.

(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önazonosságának megtartásához, fejlesztéséhez és kifejezéséhez az állam által hozott védelmi intézkedéseknek összhangban kell lenniük más román állampolgárok tekintetében az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével".

A történelem és az Alkotmány szoros kapcsolata

(Jugoszlávia példája)

„Amíg a történelem járja a maga útját, addig számunkra nem történelem. Ismeretlen tájakra vezet bennünket, de ritkán nyerhetünk betekintést abba, ami előttünk áll. Más lenne a helyzet, ha megadtna számunkra, hogy még egyszer átéljük ugyanazokat az eseményeket azzal a felhalmozott tudással, amit korábban szereztünk. Mennyire másképp tünnének a dolgok számunkra, milyen fontosnak és fenyegetőnek látszanának azok a változások, melyeket most alig veszünk észre!”

F. A. Hayek: Út a szolgaságba (1944)

1. Egy történelmi korszak éppen véget ért, és az utókor 1989-re valószínűleg mint egy olyan évre fog visszaemlékezni, amelyben a Közép- és Kelet-Európai¹ kommunista rezsimek drámai és váratlan módon összeomlottak. Ettől a pillanattól fogva egy kegyetlen, néha véres, grandiózus történelmi drámának: a politikai-gazdasági átalakulásnak vagyunk tanúi.² Ezek az átalakulásban levő országok, Jugoszláviát is beleértve, rákényszerülnek arra, hogy újra meghatározzák érdekeiket és keressék új politikai identitásukat. Ezeknek az országoknak a lakosai új realitást választanak, illetve új realitással néznek szembe, néha nem tudva, hogy milyen úton járjanak, vagy hogy a választott út hova vezethet. Noha ezek az átalakulásban³ levő országok sok szempontból különböznek egymástól, egy dologban közesek: hasonló patológikus politikai-gazdasági történelemmel, meglehetősen nehéz, zavaros jelennel

¹ Az európaiak által „Közép- és Kelet-Európai országoknak” nevezett országokat egyes amerikai kutatók, valamint az amerikai sajtó „Kelet-Európai országoknak” nevezi. Az európai történelem ismeretében ez félrevezető, mivel ezeknek az országoknak némelyike, például Lengyelország, Magyarország, Csehszlovákia és a Balti államok tipikus Közép-Európai országok voltak az 1940-es évekig, mielőtt a Szovjetunió leigázta őket. Kirschner, Christian: Privatization Plans of Central and Eastern European States, JITE, 148, (1992), p.4-19.

² Az átalakulásban levő országok gazdasági helyzetéről ld. még Grossman, Gregory. Comparative Study of Economic Systems After the Great Collapse; The Economic Review, vol.13., No 4, Oct. 1992.

³ Ezeket a változásokat, melyek a 80-as évek végéig, valamint a 90-es évek elején történtek, az átalakulás szóval illetik. Ez a szó használatos a tudományban és a napi publicisztikából kölcsönözték. Könnyen elfogadottá vált, hiszen első látásra nem tartalmaz ideológiai mellézköngéket és kerüli a forradalom és ellenforradalom kifejezéseket. Az átalakulás elemezhető a közgazdaságtanban, a szociológiában, a társadalmi szerkezetben, politikai rendszerekben stb. A mi elemzésünk leginkább az átalakulás alkotmányos és jogi aspektusaival foglalkozik. Másrészt - mint minden más részleges elemzés - teljes értelmét a szintézisre törekvő gondolat elemeként, az átalakulás összes folyamatának értékelésével nyeri el.

és a legtöbb esetben igen bizonytalan jövővel rendelkeznek. Jelenüket pontosan meghatározza múltjuk, nevezetesen politikai függetlenségük és nemzeti szuverenitásuk.

Úgy tűnik, hogy a szocialista rendszerek eltűnésével a politikai és jogi realitás a politikai és jogi történelem színpadára került. Múlt és jelen, történelem és jövő, ezekben az átalakulásban levő országokban mélyen át és átszövik egymást.

2. A legutóbbi időig három szövetségi ország volt Közép- és Kelet-Európában: a Szovjetunió, Csehszlovákia és (a „második”) Jugoszlávia. Mindegyik különálló nemzeti államokra bomlott fel, amely tény azt mutatja, hogy a különböző népeket összetartó ideológia eltűnt. Ezekben a többnyire sok etnikumból álló társadalmakban a kommunizmus összeomlása az állam összeomlását jelentette. Ilyen típusú tektonikus rezgésektől minden más társadalmi struktúra alapjaiban ingott meg: az emberek közötti kapcsolatok leromlódtak, a társadalmi haladás megtorpant és a társadalmi patológia elkezdődött. Mindez stratégiai dilemmákhoz vezet és elviselhetetlen létbizonytalanságot eredményez.

Az államok összeomlásával a stabilitás dimenziója eltűnt és a félelem dimenziója lépett a helyére. A félelem zavart lelkiállapotot okoz, a zavar pedig feszültséget, kimerültséget eredményez. Mindez rombol. A „nyugtalanság” nemcsak egy lelkiállapot, hanem egy rendezetlen társadalmi esemény is, amely radikálisan különbözik a dolgok kiegyensúlyozott normális rendjéről. Ennek egyik következményeként az emberek elvesztik hitüket munkájuk értelmében.

Mindent egy nagy adag félelem és alapvető bizonytalanság kezd övezni, amely árnyékot vet a mindennapi életre, az emberek által alakított összes társadalmi intézményre, beleértve (már ami maradt belőle) az államot, jogrendjét és alkotmányos rendjét. A jogok és a jogok hiánya, erkölcs és erkölcstelenség, igazság és hamisság mind egyre bizonytalanabbá válnak. A félelmen, bizonytalanságon és zűrzavaron túlmenően, a szenvedés és a jognélküliség állapota jelenik meg társadalmi következményként az átalakulásban levő országokban.

3. Ahol ambivalencia vagy véleménykülönbség mutatkozik az értékek prioritása iránt, a bírói döntések és a jogalkalmazás valószínűleg bizonytalan és homályos marad. Ezért levonható az a következtetés, hogy ami a legtöbbet számít egy adott időben és helyen, az nemcsak az államok politikájában, de a törvénykezési eljárásban, valamint a törvények és az alkotmány alkalmazásában is tükröződik.⁴ Ezért nem meglepő, hogy „az egyik legelső lépés a társadalmi és politikai változások útján az összes korábbi szocialista társadalmakban az alkotmánymódosítás volt.”⁵ Az a tény is figyelemreméltó, hogy az újonnan alakult politikai társadalmak némelyike (pl. a volt

⁴ A hely elsődlegességéről az idővel szemben, azaz geopolitika a kronopolitikával szemben, elméleti szempontból, ld. Derian, I., S/N: International Theory, Balcanisation and New World Order, in *Milennium (Journal of International Studies)*, vol. 20, No 3, 1991, p. 485-506.

⁵ Sajó, A., és Losonci, V., *Rule by Law in East Central Europe: Is the Emperor's New Suit a Straitjacket?* in: Greenberg, D. et al., *Constitutionalism and Democracy*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1993, p. 328.

jugoszláv köztársaságok: Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Macedónia) sietett demokratikus legitimitást szerezni újonnan elfogadott alkotmányok által.⁶

Az állam és a globális társadalmi rendszer összeomlása történelmi összefüggésben

1. Annak érdekében, hogy megértsük a legújabb jugoszláv válság jelenkori realitásait, alkotmányos aspektusaival együtt, az is feltétlenül szükséges, hogy kísérletet tegyünk ama történelmi tényezők megvilágítására, amelyekből a jelen eseményei kialakultak.⁷

Ezeknek a folyamatoknak a megértéséhez a történelmet és a történelmi öntudatot figyelembe kell venni. Ehhez vissza kell menni az alapokig, kezdve a történelemmel. Annál is inkább, mert a történelem politikai tényező par excellence nemcsak Közép- és Kelet-Európában, hanem a Balkánon is: öt évtizeddel vagy öt évszázaddal ezelőtti események közvetlen hatással vannak arra, hogy az emberek hogyan érzékelik magukat és egymást, hogyan definiálják céljaikat és milyen eszközöket alkalmaznak céljaik eléréséhez. Mindennek – mint ahogyan korábban rámutattunk – nagy hatása van az átalakulásban levő országok alkotmányos-jogi rendszerére.

2. A Jugoszláviák – mind a háromra gondolva: az elsőt Versailles-ban⁸ hozták létre, hogy betöltse a Duális Monarchia felbomlása utáni űrt, a második⁹ a második világháborút követő radikális forradalomból nőtt ki, és az új entitás, melyet Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak hívnak – nem voltak létrehozhatók a közelebbi (Balkán), a távolabbi (Európai) és a széleskörű (egyetemes-történelmi) körülmények direkt vagy indirekt befolyása nélkül, ezért szétesésük sem történhetett meg a fenti körülmények nélkül. A teljes jugoszláv problematika (azaz a korábbi jugoszláv államok keletkezése és összeomlása) részletes elemzése messze túlvezetne a jelen cikk keretein, ezért kizárólag az átalakulási fázis alkotmányos-jogi kifejtésére összpontosítunk. De ezelőtt válaszolni kell egy bevezető kérdésre:

Mi Jugoszlávia: egy kezdetétől fogva fatálisan elhibázott építmény, vagy egy tönkrement régi álom? Egy kicsit mind a kettő.

Gyakran állítják, hogy Jugoszlávia egy mesterséges és természet-ellenes állam volt mindig is, amelyet a többségi nemzet előnyére hoztak létre.¹⁰ Noha ez a gondolat csábítónak tűnhet, pontatlan és kissé félrevezető képen alapszik.

⁶ A Szerb Köztársaság Alkotmánya 1990. szeptemberében, a Montenegroi Köztársaság Alkotmánya 1992. októberében lépett hatályba. Az új Horvát Alkotmányt 1992. decemberében hirdették ki. További információkért ld. Yugoslav Survey, vol. XXXIII, No 3, 1992, p. 111.

⁷ Erre már csak azért is szükség van, mert a külvilág számára nagyon nehéz eldönteni, hogy kik a „jó fiúk” és kik a „rossz fiúk”, mivel nincs sem fekete, sem fehér, csak a szürke különféle árnyalatai tapasztalhatóak. Bármely oldalon álló emberek határozottan hajlanak arra, hogy ne engedjék a tényeket útjába állni az ő partikuláris „igazságuknak”. Ily módon a „demokratikus közösség” nehéz dilemma előtt áll: cselekedjék valamit vagy hagyja, hogy a tűz kiégesse önmagát.

⁸ A „Szerbek, Horvátok és Szlovének Királysága”, ahogyan eredetileg hívták, 1918. decemberében alakult meg. Nevét 1929-ben Jugoszláviára változtatták.

⁹ Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság.

¹⁰ *Trifkovic, S., The Yugoslav Crisis and the United States: How to understand it, what to do about it?* – Contribution to a debate yet to be, Dialogue, No 2/3 September, 1992, p. 50.

Történelmi tény, hogy a délszláv egységmozgalom gyökerei Jugoszlávia minden államalkotó nemzetében megtalálhatóak voltak jóval az új állam megalakulása előtt. A XIX. századi „jugoszlávizmus” öröksége, noha az intellektuális elitre korlátozódott, nem hagyható figyelmen kívül, vagy nem tekinthető meg nem történetnek. Amikor az egyesítés végül megtörtént az első világháború után, feltehetőleg egy fél évszázaddal elkészt volt: a délszlávok között majdnem teljesen befejeződött a független kulturális fejlődés és a különböző nemzeti identitások artikulálása. Jugoszlávia egy XIX. századi álmoként jött létre, amely nemigen illeszkedett bele az 1918-utáni Európa realitásaiba.

Szerbiában, amely függetlenségét közel egy évszázaddal hamarabb nyerte vissza, a jugoszláv idea nem aratott általános sikert. Sőt, úgy vélekedtek, hogy a jugoszláv megoldás elfogadása nincs összhangban a Királyság pragmatikusan meghatározott nemzeti érdekeinek. Ezen tény mellett az új állam hatalmas problémákkal küzdött a kezdettől fogva: a háború és a pusztítás örökségével, valamint több szomszédjának gyűlölködésével, akik területi étvágya kielégítetlen maradt Versailles-ban. A rendezetlen nemzeti kérdés sokkal komolyabbnak bizonyult. A lakosság három fő nyelvet beszélt, továbbá óriási vallási különbségek voltak az ortodox szerbek, a katolikus horvátok és szlovének, és a muzulmán lakosság között. Ez a kényszerházasság két évtized nyugtalan uralmat és belső elfojtást eredményezett. A fokozatos elidegenedés a jugoszlávok között, melyet elsődlegesen szerb-horvát problémaként határoztak meg, uralta az „Első Jugoszlávia” politikai életét.

Ebben az időben a háború felhői már gyülekeztek Jugoszlávia fölött. Amikor Németország elfoglalta Jugoszláviát 1941-ben, Horvátország független állammá nyilvánította magát. Annak érdekében, hogy a jelen szerb-horvát konfliktust megértsük, tudni kell, hogy az úgynevezett független horvát állam területén koncentrációs táborokat hoztak létre.¹¹ Annak a traumának az emlékezte, amelyet a szerb lakosság elszenvedett a horvát koncentrációs táborokban mélyen beleivódott a nép tudatába és jelenleg is benne van. Ezt az érzést a tömegtájékoztatási eszközök, különösen a televízió is támogatja, amely elkötelezett a gyűlölet szítására, és provokálja a félelmet azáltal, hogy a múlt eseményeit szelektíven kezeli. Ez az egyik ok (amelyet talán nehezen értenek meg Jugoszlávián kívül), amely miatt a szerbek ma nem hajlandók egy új, szuverén horvát kormány hatalma alatt élni.

Ezek a tragikus második világháborús események – fél évszázad után – igen fontos szerepet játszottak a „második” Jugoszlávia összeomlásában. A „dicsőséges múltat”, a szenvedést, a gyűlöletet, a félelmet állandóan kiváltják és felkavarják, és mindezt még egy erősen hangsúlyozott halálkultusz is övezi. A 90-es években régi tömegsirokat tártak fel, melyek bemutatták a felejtethetetlen és megbocsáthatatlan igazságtalanságot, atrocitásokat és népirtást, amelyet „ellenünk” követtek el. ezeket a pillanatokot használták fel az ex-jugoszláv köztársaságok vezetői arra, hogy megszerezzék és megtartsák a hatalmat.

Jugoszlávia jelenlegi válságának gyökerei a Tito-uralom megkerülhetetlen örökségében keresendők.¹² Először: leggyakrabban azért kárhozzatják, hogy mesterséges határokat hozott létre a köztársaságok (különösképpen Horvátország, Szerbia és Bosznia) között. Ennek következményeként szétszóródott a szerb

¹¹ A leghírhedtebb a jasenovac-i koncentrációs tábor volt, amely a harmadik legnagyobb volt Európában. Háború utáni becslések szerint több mint 750,000 szerbet, zsidót és cigányt végeztek ki ott.

¹² Copulos, R. Milton, Putting the Crisis into Context, Dialogue, No 2/3, September, p. 45.

lakosság.¹³ Másodszor: a háború utáni Jugoszláviát nagy mértékben Tito személyisége és a hadsereg ereje tartotta össze. A Sztálinnal való szakítás után (1948) Jugoszlávia a Nyugat kedvenc kliense lett. Ennek következményeképpen a Nyugat elkezdett pénzt és segítséget áramoltatni az elszakadóban levő kommunista országba, mellyel egy évtizedekig fennmaradó sémát állított fel. A Nyugat folyamatosan adott milliárd dolláros kölcsönöket Jugoszláviának, (noha mindig kétséges volt, hogy a pénzt valaha is visszafizetik).¹⁴

Miután Tito meghalt 1980-ban, csak idő kérdése volt, hogy mikor fog az ország szétesni.

Úgy tűnik, hogy Jugoszlávia ama országok szerencsétlen csoportjába tartozik, amely ezzel a kihívással újra és újra szembenéz. Hitelvek választattak nyelvi egység helyett, tekintélyelv demokrácia helyett, az ország szétrombolásához vezető egyoldalú kiválás a politikai konszolidáció és gazdasági rekonstrukció alapján történő szélesebb integráció helyett. A rezsim hiányosságai átalakultak magának az országnak a lerombolását igazoló alibivé. Mindezen tényezők miatt szertefoszlott az a lehetőség, hogy egymástól különböző emberek együtt tudnának élni.¹⁵

Az alkotmányos kérdés

1. Térjünk rá a vázolt problematika alkotmányos aspektusának elemzésére. feltehető az a kérdés, hogy az állam összeomlása következménye volt-e az alkotmányos rendszer összeomlásának. A kérdés megválaszolása érdekében, valamint a jelenlegi helyzet tisztázása céljából, először a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság (JSZSZK) 1974-es legutolsó alkotmányáról szólnunk.

Jugoszlávia népének sorsát az ország utolsó alkotmánya részben megkérdőjelezte.¹⁶ Ez az alkotmány legitimizálta a pseudo-föderációt, amelyben a nemzet az államból, a pártból és az önmegvalósításból szőtt háló misztikus középpontjában állt. Persze nem volt túlzottan fontos önmagában, mivel ez az alkotmány azok közé tartozott, „melyeket azért hoztak, hogy ne hajtsanak végre”. A baj az volt, hogy a párt, amely az igazi, korlátlan hatalmat jelentette, elrejtve az alkotmányos kirakat mögött, a nacionalista ideológiát alkalmazta leghatékonyabb eszközüln monopolsztikus politikai pozícióinak megőrzésére.

2. Ezért nyilvánvaló, hogy az 1974-es alkotmány nem tartalmazott olyan alapvető értékeket, melyek minden állampolgár számára elfogadhatók lettek volna, tekintet nélkül etnikai-nemzeti, politikai, társadalmi vagy egyéb hovatartozásukra. Létezésének kezdetétől fogva, Jugoszláviában két ellentétes tendencia érvényesült: az

¹³ Ibid.

¹⁴ Úgy tűnt, hogy a nyugati országok úgy gondolták, hogy túl sokat invesztáltak már Jugoszláviában ahhoz, hogy magára hagyják kliensüket.

¹⁵ Ahogyan a háború előrehalad Boszniában, a konfliktus egy új vonása válik világossá. Samuel Huntington szerint ez „a struggle between civilizations based on cultural differences” („kulturális különbözőségeken alapuló civilizációk közötti küzdelem”). Ezt a korábbi Szovjetunió területén, különösen Csecsenföldön zajló legújabb események is megerősítik.

¹⁶ Az alkotmány, mint látni fogjuk, alapjaiba beépítve tartalmazta azokat az eszközöket és mechanizmusokat, amelyek nagyon hatékonyan mutakoztak Jugoszlávia romlásában, mé annál is dramaturkusabban, amint arra számítani lehetett.

egyik, hogy egy nagyobb, egységes közösségben egyesüljenek, a másik, hogy ezt a keretet saját nemzetállamaik megvalósítására használják fel.

Így az 1974-es alkotmányra (amely az egyik leghosszabb az emberi történelem során) nem tekintett Jugoszlávia összes polgára úgy, mint a tartós egység eszközére. Néhányaknak az alkotmány csak egy átmeneti eszköz volt a különálló nemzeti államok létrehozására, és semmi több. Ez az alkotmány egy sikertelen kísérlet volt arra, hogy egyesítse az ún. munkásdemokrácia kizárólagos fogalmát a (nem-működtethető) kollektív döntéshozatallal, valamint másrésről a nacionalizmussal. A nacionalizmus megnyerte ezt a csatát, és pusztán elméletileg nézve, a jugoszláv társadalom alapvető társadalmi és politikai elvévé vált.

Egy ilyen alkotmányra alapozva az ország összeomlása felgyorsult egy igen komplikált, noha általában véve egyirányú folyamat által, amely magában foglalja ezen alkotmány, azaz a szövetségi alkotmányosság felfüggesztését is.

3. A legkritikusabb pillanat az előző alkotmány felszámolásában akkor jött el, amikor a két legnagyobb köztársaság (Szerbia és Horvátország) elfogadták új alkotmányaikat (1990 szeptemberében illetve decemberében). Ezek az alkotmányok, melyeket még a JSZSZK-n belül hoztak létre, képviselik a „második” Jugoszlávia alkotmányos folytonosságának megtörését mind elfogadásuk módja, mind tartalmuk szerint. Ezek az alkotmányok előkészítették az utat a Jugoszláviából történő kiválásra olyan politikai rendszerek létrehozásával, melyek közvetlenül szembehelyezkedtek az akkor még érvényes szövetségi alkotmánnyal. Ettől fogva nem volt értelme formálisan beszélni a JSZSZK alkotmányos rendszerének létéről, mivel a két fent említett köztársaságban egy új, teljesen különböző alkotmányos berendezkedést hoztak létre. Így módon gyakorlatilag megszűnt az 1974-es alkotmány, mivel Jugoszlávia korábbi formájában nem létezett többé. A korábbi szövetségi tagokat, melyek most katonai konfrontációban állnak egymással, időközben elismerte a nemzetközi közösség.

4. A poszt-kommunista alkotmányozók elvben két modell közül választhattak: vagy bevezetik a pre-kommunista alkotmányos rendjét az illető országnak, vagy alkotmányozásba kezdenek, azaz szabadon alkotnak egy új alkotmányos rendet.

A Szerb Köztársaság jelenlegi alkotmánya (1990 szeptember) egy (sikertelen) kísérlet a XIX. század klasszikus alkotmányozás ideáljaihoz való visszatérésre. Megkísérli továbbá a klasszikus alkotmányosság ideáját összekötni az uralkodó nacionalista ideológiával.

Mivel ezeken a területeken az állam a nép történetiségének legfőbb szimbóluma, és az alkotmány a társadalom szimbóluma, a múlt a nemzet felsőbbrendűségének versenyszellemű rekonstrukciójává alakult. Ezért nem meglepő, hogy a nacionalizmus, a vallás, és (tegyük hozzá) a történetiség felbukkanó érzelmei nem különösképpen toleránsak a jog és az alkotmányosság részrehajlás mentes kritériumaival szemben.¹⁷

Alapjában véve kétféle politikai rendszer létezik a volt jugoszláv államokban: parlamentáris és prezidenciális. Míg az első rendszert a Szövetségi Jugoszláv Állam modelljéül választották (1992-es alkotmány), az utóbbit bevezették Szerbiában és Horvátországban. Erre a döntésre a horvátországi és a szerbiai uralkodó pártokat a

¹⁷ Sajó, A., Losonci, V.: op. cit. p. 333.

demokratikus rend (illúziója) megteremtése iránti vágy vezette, melyet azonban meglehetősen torz módon hajtottak végre. Ezen alkotmányok íróinak vezérgondolata az volt, hogy bevezetik a francia modellt azáltal, hogy majdnem betű szerint lemásolták a francia alkotmány (1958, módosítva 1962) cikkelyeit, ezzel nagy hatalmat adva a köztársasági elnöknek.¹⁸

Ily módon Szerbiában (és Horvátországban is) egy olyan rendszer él, melyben a végrehajtó hatalom, túlsúlyát nyílt módon a köztársasági elnök dominanciája biztosítja. Mivel az elnököt közvetlenül választják (ezért most „csak a népének” felelős),¹⁹ ez a tény további erőt ad az elnöki hatalom populistá bázisának. Ily módon nincs igazi hatalomszétválasztás, ugyanakkor megteremtődött az autoritarizmus forrása, amely a demokratizálódási folyamat fékjéül is szolgál. A köztársasági elnök kivételesen erős jogköre és alkotmányosan megalapozott független pozíciója megnyitották az utat egy személyes hatalmon alapuló rezsim kiépülése felé, amely részben az alkotmányon, részben ugyanakkor az alkotmánynak a megsértésén alapszik – és e tény a megelőző három-négy év gyakorlata a gyakorlatban is alátámasztja.

4. Mi tette ezt a helyzetet lehetővé? Logikusan következik ez, ha az ember figyelembe veszi azt, hogy ezeken a területeken több mint egy fél évszázadon át kollektivistá politikai kultúra uralkodott. Évtizedeken át az embereket a kollektív életre tanították,²⁰ és hozzászoktatták ahhoz a gondolathoz, hogy mindig van valaki más, aki helyettünk dönt és gondolkodik. A kommunista ideológia kollektivizmusát most egyre inkább felváltja az (agresszív) nacionalista ideológia, melyben a múlt „rendezetlen számlái” felelednek. Ama körülmények között, amikor az állam összeomlásával a nagy többség elvesztette a régi biztonságot, amikor a stabilitást a félelem és bizonytalanság váltja fel, nem meglepő, hogy az emberek a nacionalizmusra alapozott biztonságot választották, olyan erős vezetőket választva, akik a többség nacionalista érdekeinek legjobb képviselői lehetnek.

Az új alkotmányos és politikai rendszerekben a nemzetet emelték a legfőbb jóvá, ezáltal kikényszerítve a nemzet-alapú alkotmányokat és törvényeket egy több nemzetből álló társadalomban.

A nacionalizmus lett az államok alapjainak rendszere, így a jugoszláv nemzetek homogenizálása legalizálódott az egyes köztársaságok keretein belül. Ennek eredményeképpen egy olyan helyzet jött létre, amelyben az egyén politikailag nem lépheti át saját nemzetének határait és ahol a nemzeti hovatartozás az egyén létezésének alapja.

5. Végül, de nem utolsósorban foglaljuk össze néhány szóban az új jugoszláv föderáció „specifikus” jellegét.

Az új jugoszláv föderáció csak két tagból áll (a Szerb Köztársaság és Montenegró), melyek közül az egyik jelentősen különbözik a másiktól nagyságban, a lakosok számában és gazdasági erejében. Ezért a jelenlegi föderáció alkotmányos modellje tartalmaz olyan elemeket, amelyek a föderációs állam alapelvét ássák alá: a

¹⁸ Varady, T. - Dimitrijevic, N.: Forum for Presidential Powers - ex-Yugoslavia, East European Constitutional Review, Fall 1993/Winter 1994, p. 80.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid, p. 78.

föderáció állampolgárainak egyenlőségét és a föderáció tagállamainak egyenlőségét.²¹ Nagyon nehéz a kéttagú föderációknak elkerülni a „rivalizálás” veszélyét, a dominancia iránti versenyt. Az ilyen államok terheltek a bizalmatlansággal és a másik felülkerekedésétől való állandó félelemmel, de a történelmi gyakorlat, noha bármilyen rövid, megmutatta hogy ez a megoldás nem lehet stabil. Az új Jugoszlávia példája megerősíti a fent elmondottakat.

Egy szemi-konföderációs rend bevezetésével lehetővé vált, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban a tényleges hatalom központjai a köztársaságokon belül maradtak. Ily módon a szövetségi szervek – tekintettel arra, hogy nincsenek egész Jugoszláviában működő politikai pártok – a köztársaságok uralkodó pártjainak irányítása alá kerültek. Ez befolyásolta a hatalmi rendszer (pl. parlamentáris) konstrukcióját és intézményeit a föderációban, úgy hogy a jugoszláv elnök szerepe és pozíciója rendkívül gyengévé és marginálissá vált.

Ezzel ellentétben, a Szövetségi Kormány, amely teljesen a Szocialista Párt és a Montenegrói Szocialisták Demokratikus Pártjának kezeiben van, azaz a föderációs hatalom fő központjaiban, a Szövetségi Gyűlés – legenyhébb kifejezéssel – passzivitása mellett működik. Mivel hiányzik az egyensúly a Parlament és a Szövetségi Kormány között, így a parlamentáris rendszernek csupán az illúziója jöhetett létre, mivel valójában egy ilyen rendszernek csak egy torz formája létezik. A három éves tapasztalat megerősíti, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság alkotmánya egy egyedi megoldás volt, amely nem teszi lehetővé, hogy a Szerbia és Montenegró között létező föderáció hatékony módon kezdjen működni.

Ebben a kevert parlamentáris-elnöki modellben egy centralizálás, centralizmus, és a helyi önkormányzat és autonómia korlátozása felé mutató figyelemre méltó trend érzékelhető. A törvény következképpen egy olyan kifejezéssel redukálódott, hogy a politikai tekintélyt kell alkalmazni, ha az elnyomás igazolásának szükségessége felmerül. A legfontosabb politikai folyamatok az alkotmányos kereteken kívül rekednek (mind a köztársaságok, mind a föderációs állam vonatkozásában), amely azt jelenti, hogy a politikai hatalom a gyakorlatban nincs elosztva, sem korlátozva.

A szerbiai (és a horvátországi) elnöki rendszer, valamint a jugoszláv parlamenti rendszer fent említett (és nem említett) torzulásainak kiküszöbölése remélhetőleg az olyan „kézi vezérlés” kiiktatását fogja eredményezni, amelyek jelenleg – más fontos tényezők mellett – lehetővé teszik a mai uralkodó pártok nem demokratikusan történő hatalomban maradását. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha az egész társadalom radikális átalakuláson megy keresztül.

Konklúzió helyett

Az alkotmányos változások nem légüres térben történnek, hanem adott helyen és időben, és így a múltban gyökeredznek. Az alkotmányos változások új szabályainak kidolgozása közben az e folyamatokban résztvevőknek meg kell birkóznuk vegyes konkrét hiedelmeikkel, etikai és erkölcsi értékeikkel, etnikai-nemzeti hovatartozásukkal, sőt saját történelmi tudatuk is fontos tényező.

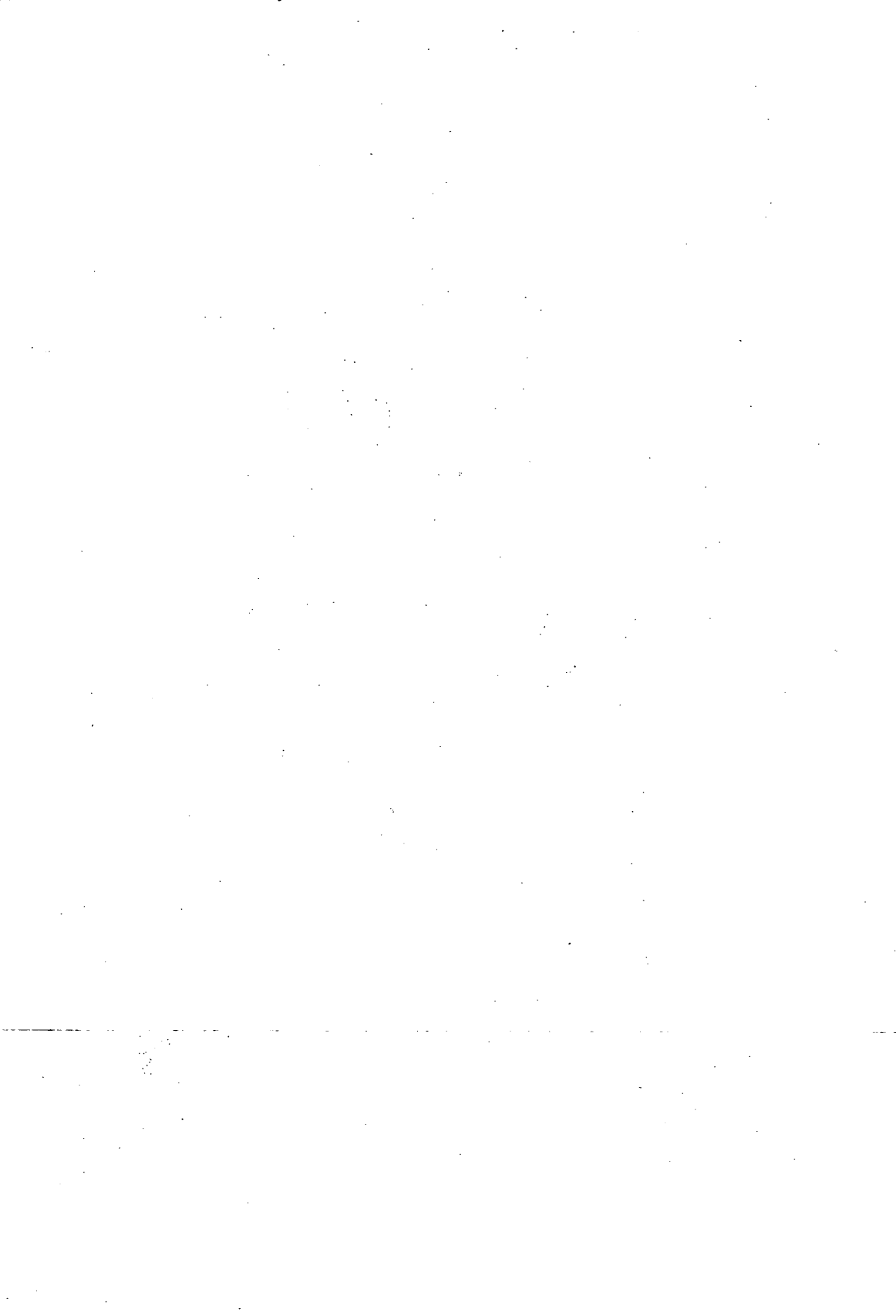
²¹ Legújabbban vannak olyan vélemények Jugoszláviában, hogy alkotmányos szempontból a „kéttagú föderációk” seholssem váltak be a világon (például Pakisztán és Csehszlovákia bebizonyították, hogy egy ilyen államforma számára nincsenek meg a túlélési feltételek).

Egy új alkotmány létrehozásának vagy megváltoztatásának folyamatában az alkotmányozóknak döntést kell hozniuk: meg kell határozni, hogy mely társadalmi kapcsolatokat kell törvénnyel szabályozni. Elsősorban alternatívák között kell választani. Az, hogy az alkotmányozók milyen alternatívákat választanak, az többek között attól függ, hogy milyen a jogi, történelmi, nemzeti és politikai tudatuk, valamint attól, hogy mi a jogi szabályozás célja. A törvény, az alkotmány különös módon *jogilag* tartja a társadalmi realitás tényeit a köztudatban, továbbá az alternatív döntések sorozataival életben tartja a múltat.

Emiatt a döntés *életbevágóan fontos*, mivel az alapkérdés a következő: kinek a jogi, nemzeti, politikai, történelmi stb. tudata lesz figyelembe véve, hiszen éppen annyi agresszív módon versengő rendszer és misztifikáció létezik, ahány antagonisztikus nemzeti közösség. Ezek szorgalmasan rekonstruálják saját múlt dicsőségüket és történelmüket. A múlt irracionális dimenziója következőképpen nemcsak a politika és a jog, hanem a mindennapi élet alapelvévé is válik. Történelmi rituálék folynak a társadalom stimulálására, a parlamentek hosszú üléseket szentelnek a nemzeti szimbólumok (zászlók, címerek, nemzeti himnusz) kérdésének, a média autoritárius irányítása segíti a „dicsőséges múlt” mítoszának életben tartását, míg az ellenzéket teljesen kiszorítják és a paramilitáris csoportok virágzanak.

Ilyen szituációban az emberek (beleértve az alkotmányozókat is) gyakran keresik a kiutat és a megoldást az (általuk annak tekintett) történelemből merítve. De a történelem nem vezet el a modern válaszhoz. Mindig arra késztet, hogy újragondoljuk a válaszokat annak alapján, hogy a kezdeti adatokat hibásan értelmeztük. Ha a történelem csak kitalált, a döntés ki van téve a történelem kihívásának.

Fontos emlékeznünk arra, hogy a történelem nem minősít. Előtérbe hoz (ha egyáltalán) néhány javaslatot. Nem jósol. A kiemelkedő mozzanatok gyakran mitikus jellegűek. Az új szabályok, még az alkotmányos szabályok is, melyeket a történelemből absztrahálnak és származtatnak, a manipulátor érdekeinek megfelelően manipulálhatók. Ezért a történelem elleni támadás a tudományosabb jog és alkotmány nevében gyakran apokaliptikus jellegű.



Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban

1. A Cseh Köztársasággal kapcsolatos történelmi tények

A cseh alkotmány formai és tartalmi sajátosságainak teljes megértéséhez ismertetnünk kell a Csehszlovákia közelmúlt-beli és régebbi fejlődését e fejlődés minden egyes szakaszában, különösen pedig a belpolitikai helyzet alakulásának felgyorsulását 1990 és 1992 között.

Csehszlovákiának, annak a kis országnak a geopolitikai helyzete, amely csak 1918. után önállósult, és amely Közép-Európában található, azt mutatja, hogy a nemzetközi helyzet alakulásának körülményeit és a belső alkotmányos rendszer alakulását mindig egymással való kölcsönhatásukban kell vizsgálnunk.

Az 1. Köztársaság idején, a politikai pártok miatt a alkotmányos rendszert a fasizmus egyes szomszédos országokban való előre törése befolyásolta, a szudétanémeteknek a politikai pártokra, sőt, a közügyekre gyakorolt közvetlen nacionalista befolyásával Csehszlovákiában.

Már a II. világháború során, és különösen azt követően, a Jaltai felosztás és amiatt a pszichológiai hatás miatt, amelyet az váltott ki, hogy a felszabadulást szláv nép hozta, egyes megoldások spontán átvételét eredményezi, de a különböző külső tapasztalatok a belső hagyományokat és az emberek gondolkodásmódját is átalakítják (pl. a tanácsok létrejötte, a kollektivizálás pszichológiai vonatkozásai).

Ezt követően a hidegháború kétségkívül azt eredményezi, hogy a rendszer egyre szélsőségesebbé válik, de az egyirányú politika és a termelő eszközök szinte teljes mértékű közösségi tulajdonba vétele, a politikai és a polgári belső türelmetlenség is ennek a következménye.

Az 1968. évi prágai tavasz potenciális politikai áttörést jelentett az addig kétpólusú és megosztott világban. A Varsói Szerződés tagállamainak összehangolt beavatkozása megálljt parancsolt ennek a politikai kísérletnek, ami valójában alkotmányos próbálkozás is volt.

Az európai szocialista államokban a helyzetnek Gorbacsov peresztrojkájával való összefüggésben való alakulása és a rendszernek egyes ilyen országokban történt liberalizálása Csehszlovákiában egyértelműen a hatalom specifikus átadásának irányában hatott, amelynek megjelölésére a már meggyökeresedett "bársonyos forradalom" kifejezést használjuk. A hatalom-átadás során, amely a fennálló kormányzati rendszer intézményeinek segítségével ment végbe, a korábbi monolitikus politikai intézmények átalakulására került sor, a tulajdon pluralizálódott, és

ugyanakkor a szlovák nacionalista törekvések radikalizálódtak (a nemzeti forradalom új szakasza), a hivatalos cseh politika nyugat felé orientálódott, a hangsúlyt a liberalizmusra helyezve.

A nyolcvanas és a kilencvenes évek korszaka szorosan kötődik a világban létrejött szupranacionális intézmények, különösen az Európai Közösségek fejlődéséhez, az Európa Parlament, stb. helyzetének alakulásához. Ez a tény, kapcsolatban a Csehszlovák Szocialista Köztársaság azon törekvéseivel, hogy csatlakozzék ezekhez a szervezetekhez, kétségkívül kedvezően hatott a belső demokráciára. Sőt, a nemzetközi közösségek garancia vállalásának jellege mélyült a szerződő országokban elfogadott alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartása iránt.

Az alapvető emberi jogok és szabadságok Chartájának 1991-ben való elfogadása "belépő"-ül szolgált az Európa Tanácsba, és része volt a felvételi mechanizmusnak is.

2. Csehszlovákia kettéválásának alkotmányjogi aspektusai

Csehszlovákia alkotmányos helyzete 1989. és 1992. között bonyolult, átmeneti alkotmányos rendszert mutatott. Ezekben az években a parlamentek (a Szövetségi Gyűlés, a Cseh Nemzeti Tanács és a Szlovák Nemzeti Tanács) egy sor alkotmány-erejű törvényt fogadott el, amelyek az Alkotmány tartalmának jelentős, fokozatos módosulását eredményezték. Ezek a változások következetesen, egymással való összefüggésben egy sor alkotmányjogi intézményt érintettek.

Elfogadták az alapvető emberi jogok és szabadságok Chartáját (1991. januárjában), a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló, alkotmányerejű törvényt és az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásáról szóló törvényt, a politikai pártokról szóló törvényt, amely megalapozta a pluralista demokráciát. A tulajdon szabadsága és minden tulajdonforma egyenlősége, a gazdasági jogi normákkal együtt, a piaci mechanizmus működésének alapjául szolgált.

Az alkotmányos rendszer 1989. utáni fejlődése gyorsította a csehek és a szlovákok közötti kapcsolatok alakulását is, formálta az ezekre a kapcsolatokra alkalmazandó alkotmányjogi formákra vonatkozó elképzeléseket, például, hogy ez a forma "igazi" államszövetség legyen-e, vagy másképpen gondolják-e újra, konföderáció, vagy megállapodáson alapuló, más kapcsolat formájában.

Ez a politikai, demokratikus és alkotmányjogi probléma egyre éleződött, amikor ismertekké váltak a parlamenti választások eredményei minden egyes parlament vonatkozásában, 1992. júniusában. Ezek az eredmények azt mutatták, hogy a két köztársaságban a győztes politikai csoportosulásoknak egymással ellentétes gazdasági, társadalmi és nemzetközi érdekeik vannak. Annak ellenére, hogy egyetlen (párt)koalíció sem hirdette meg a választások előtt, a győztesek gyakorlati lépéseket kezdeményeztek az államszövetség megosztása iránt, és még az újjáválasztott szövetségi Parlament 1992. évi júniusi megalakulása előtt.

Az 1992. évi választások után kialakult helyzet azt mutatta, hogy az addigi államszövetség leküzdhetetlen akadályt jelent a további alkotmányos fejlődés előtt. A közvélemény döntő többsége azonban elutasította Csehszlovákia szétválásának gondolatát, és népszavazást követelt, amely megfelelő formát jelentett ennek az elképzelésnek az elfogadására vagy elutasítására. A népszavazásról szóló, akkor

hatályos törvény még elő is írta népszavazás kiírását a szövetségi államforma problematikájának eldöntésére.

Megállapíthatjuk tehát, hogy Csehszlovákia váratlan megszűnése a választások nyomán létrejött objektív helyzet eredménye volt, aminek a két országban a választásokon győztes politikai csoportosulások meg nem alkuvó törekvései is nyomatókat adtak. E folyamat külső, tehát külföldön való megjelenítéséhez erőfeszítéseket tettek arra, hogy a szétválás kulturáltan történjék, hogy nyugodt, "bárszonyos" legyen, amit nagyra értékelt a Jugoszlávia felbomlását kísérő háborúk és a volt Szovjetunióban folyó fegyveres konfliktusok (polgárháborúk) miatt sérült világ.

A szétválás módjáról nem parlamentáris úton folytatott politikai tárgyalások meghatározó szerepe ellenére, szemmel látható volt az a törekvés, hogy az eljárás alkotmányos formát öltön. Ennek tárgya az volt, hogy alkotmányos teret alakítsanak ki a Csehszlovákia szétválására vonatkozó alkotmányos döntések számára. Ennek a döntésnek a politikai pártokkal folytatott konzultatív tanácskozások után született, parlamenti többségi szavazással hozott határozatnak kellett volna lennie.

A pártok nyilvánosan meghirdetett szándékai nem zárták ki a nem-alkotmányos, tehát, a megállapodás szerinti alkotmányos szabályokon kívül eső megoldást sem. A szétválás alakulása tehát végeredményben a teljesen független alanyok létrejöttére irányuló elképzelést követte.

Csehszlovákiában eredendően arra tettek kísérletet, hogy az államszövetséget alkotmányos úton osszák két államra. Ez a kísérlet a fennálló alkotmányos rendszer átalakításában állt, oly módon, hogy lehetővé váljék az államszövetség szétválási módjának megválasztása. Először, ez nem volt túlságosan sikeres a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság szétválásának módjáról ebben a szellemben kidolgozott alkotmány-erejű törvény el nem fogadása miatt.

Ugyanakkor a föderáció folyamatos decentralizációja ment végbe a szövetségi jogosítványoknak a tagköztársaságok részére történő átadása útján. Ezzel egyidejűleg, már 1992. szeptember 22. után, nemzetközi szerződéseket készítettek elő a Cseh és a Szlovák Köztársaság között, mindegy megoldandó a Csehszlovákia két utódállama közötti kapcsolatokat a társadalmi (gazdasági, politikai, állampolgári, nemzetközi jogi) élet területén. A jó szomszédságról, a baráti kapcsolatokról és az együttműködésről szóló, általános szerződést is előkészítettek, amely a Csehszlovákia utódjába lépő alanyok közötti kölcsönös kapcsolatokat szabályozta a szétválás után.

Csehszlovákia szétválásának alkotmányos alapja a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság javainak a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság közötti megosztásáról és ezeknek javaknak a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság számára való átadásáról szóló, 1992. november 13-i törvény és a Csehszlovákia megszűnéséről szóló, 1992. november 25-i törvény volt. Ezeket az alkotmányerejű törvényeket nem jelentős parlamenti többséggel szavazták meg; ez akkor a szövetségi parlament döntése volt, és a választásokon győztes pártoknak az összes képviselőre gyakorolt politikai nyomására fogadták el. Annak is szerepe volt nyomásgyakorlásban, hogy a szétválás gyakorlatilag már meg is kezdődött.

Az is figyelemre méltó történelmi tény, hogy a csehszlovák szövetségi parlamentként megválasztott parlament hozott határozatot ennek a szövetségnek és sajátmagának a megszűnéséről is.

Politikai szempontból túlment a politikai pártok programjainak legitimitásán, amelyekkel a pártok a választásokon felléptek, mert még csak meg sem említették Csehszlovákia esetleges szétválását (egyetlen szlovák szeparatista párt kivételével).

A népszavazás nem szolgált Csehszlovákia szétválásának alkotmányos alapjául, jöllehet, erre az alkotmány lehetőséget adott. A közvéleményt lassacskán befolyásolta a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság szétválásának elkerülhetetlensége, úgy, hogy a népszavazás igénybe vétele gyakorlatilag kizárt volt.

A CSSZSZK helyzete 1992. október 1. és 1992. december 31. között alkotmányjogi szempontból ritkaságszámba ment; a két alany e téren más-más kiindulási helyzetben volt. A Szlovák Köztársaság alkotmánya már 1992. október 1-jén hatályba lépett. Tartalma szerint nem szövetségi, tehát független állam alkotmánya volt. Így tehát a helyzet rendkívüli volt, alkotmányjogi szempontból ellentmondásos, amelyben a csehszlovák államszövetség *de iure* még létezett, az 1992. szeptemberében kihirdetett szlovák alkotmány azonban *de facto* kimondta Szlovákia függetlenségét. Ebben az időszakban a két, a szövetségi és a szlovák alkotmányos rendszer közötti ellentmondás, mert mindkettő elsőbbségre törekedett, valósággá vált. Érdemét tekintve, ez kettős alkotmányos hatalmi helyzetet jelentett. A cseh alkotmányt, mint az új és független cseh állam alkotmányát, 1992. december 16-án fogadták el, és 1993. január 1-jén lépett hatályba, tehát Csehszlovákia szétválása után.

A Csehszlovákia szétválásáról szóló alkotmányerejű törvény kimondta, hogy Csehszlovákia, ide értve az ott működő szerveket, a hadsereget, az állambiztonsági és az állami szervezeteket, 1992. december 31-én megszűnik létezni. A különleges az volt ennek a törvénynek a tartalmában, hogy bizonyos kötelezettségeket írt elő az utódállamok számára, a szövetségi parlament képviselőinek a két köztársaság parlamentjeibe való, tervezett átadásáról, vagy a Csehszlovákia utódjába lépő alanyok számára a nemzeti jelképek használatának megtiltásáról. Ezeknek a rendelkezéseknek a teljesítése már a szövetség szétválásztására vonatkozó jóváhagyási eljárás során is kérdéses volt, amit az a tény is tanúsít, hogy a Cseh Köztársaság hamarosan kisajátította a volt CSSZSZK nemzeti zászlóját.

3. Csehszlovákia javainak megosztása

Csehszlovákia szétválási folyamatának van egy sajátossága: a javak megosztásáról szóló alkotmányerejű törvény megelőzte magáról az államszövetség szétválásáról szóló döntést, és a javak tényleges megosztását már az ezt a határozatot megelőző időpontban megkezdték (például a hadsereg, a szállítóeszközök vonatkozásában). Alkotmányosan, a javak megosztását a területi elv szerint határozták meg, amely szerint a javak azé az utódállamé lesznek, amelynek területén találhatók. Ezt az elvet abszolút módon alkalmazták az ingatlanokra, az ingókra pedig csak akkor, ha az ingó vagyon az ingatlan tartozéka volt. Amikor nem lehetett ezt az elvet alkalmazni, a népességszám függvényében végezték el a vagyonmegosztás, mely szerint a javakat 2:1 arányban osztották meg (a Cseh Köztársaság a Szlovák Köztársasággal szemben). Ugyanezt az elvet alkalmazták a volt CSSZSZK-nak a külfölddel szembeni pénzületi kötelezettségeinek rendezésére is.

4. A Cseh Köztársaság alkotmányának formája

A Cseh Köztársaság alkotmánya, vagyis, a az 1/1993. sz. törvény, bevezette a cseh jogba "a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjé"-nek megteremtését (lásd az Alkotmány 3. és 112. cikkét).

Az alkotmány nem adja meg a fogalom meghatározását, levezethető azonban a 112. cikkből, hogy egyes alkotmányerejű törvények és az alkotmány által kifejezetten megnevezett, más alkotmányos jogforrásokat értünk alatta.

Az alkotmány 3. cikke mintegy "zárójel elé" helyezi az alapvető jogok és szabadságok Chartáját az alkotmányos rendben. A cseh alkotmányt tehát nem csupán egyetlen hagyományos dokumentum alkotja, amely az alkotmányos kérdéseket taglalja, hanem legalább két alkotmányjogi forrás (az alkotmány és a Charta).

A 112. cikk felsorolja a meglévő alkotmányerejű törvények forrásait, amelyek a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjét alkotják, és a Cseh Köztársaság Parlamentjének jövőbeni alkotmányos tevékenysége számára nyitnak alkotmányos teret.

A Cseh Köztársaság alkotmányos rendjét tehát a következők alkotják:

- a Cseh Köztársaság alkotmánya;
- az alapvető jogok és szabadságok Chartája;
- a Cseh Nemzeti Tanács által 1992. június 6. óta elfogadott alkotmányerejű törvények;
- az új alkotmánnyal összhangban elfogadott alkotmányerejű törvények;
- a Cseh és Szlovák Köztársaság Nemzetgyűlése, a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Szövetségi Gyűlése és a Cseh Nemzeti Tanács által elfogadott olyan alkotmányerejű törvények, amelyek a Cseh Köztársaság államhatáraival foglalkoznak.

Az alapvető jogok és szabadságok Chartájának nincsen jogi formáját tükröző elnevezése. Az alkotmányos rend és az alkotmányjog egyik forrásaként "Chartá"-nak hívják. A Charta jogi ereje tehát nincs meghatározva, de annál a ténynél fogva, hogy az alkotmány az alkotmányos rendbe sorolja (a 3. cikk, illetőleg a 112. cikk 1. bekezdése) nyilvánvaló, hogy alkotmányerejű törvénnyel azonos szintű normának kell tekinteni.

Az alkotmány úgy rendelkezik, hogy az Alkotmány nem marad abban a formában, mintha "két dokumentum lenne egyben", hanem, hogy más, önálló alkotmányerejű törvényekkel is kiegészülhet a későbbiekben (lásd "a jelen alkotmánnyal összhangban elfogadott alkotmányerejű törvények" szövegrészt). Vannak tehát más alkotmányerejű törvények is, amelyek a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének részei, például a Cseh Nemzeti Tanács 4/1993 számú törvénye, a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnésével kapcsolatos intézkedésekről, amelyet egy nappal az alkotmány előtt fogadtak el, de az alkotmány elfogadását követően hirdettek ki, valamint a Cseh Nemzeti Tanács 29/1993. számú törvénye a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnésével kapcsolatos más intézkedésekről.

5. Folyamatosság és diszkontinuitás a Cseh Köztársaság megszületésekor

Preambulumában a Cseh Köztársaság alkotmánya, kimondva a független cseh állam megújulását, kinyilvánítja, többek között, "a Csehszlovák állam jó hagyományai"-nak megújítását, Tartalmában az alkotmány, valamint más normatív

aktusok, konkrétan a kontinuitással és a diszkontinuitással foglalkoznak az állam, a terület és a jog tekintetében.

A Cseh és Szlovák Szövetségi Gyűlésnek a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnéséről szóló 542/1992. számú alkotmányerejű törvénye értelmében, az államszövetség a 1992. december 31-i nap végén szűnt meg létezni. Utóállamokként a Cseh Köztársaságot és a Szlovák Köztársaságot jelölték meg. A következő napon, a CSSZSZK hatásköreit az utódló alanyokra ruházták át, és az alanyok területükön független és teljes államhatalom hordozói lettek. A Cseh Köztársaság tehát átvette azoknak a hatásköröknek egy részét, amelyek a Csehszlovák államszövetség létezése alatt a szövetségéi voltak. A csehszlovák állam tehát eltűnt, és új állam született. A CSSZSZK intézményei, a fegyveres erői és a CSSZSZK biztonsági fegyveres testületei, a CSSZSZK költségvetéséből finanszírozott szervezetei és a CSSZSZK hatáskörében szervezett, törvénnyel létrehozott állami szervezetek megszűntek létezni a CSSZSZK megszűnésének pillanatában, kártalanítás és utódlás nélkül (lásd a szóban forgó alkotmányerejű törvény 3. cikkét).

Az államszövetség létezésének megszűnéséről szóló alkotmányerejű törvény az erre rendelt szerveknek adja át a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmat is. A törvényhozói hatalomnak a két köztársaságban az 1992-ben a Szövetségi Gyűlésbe és az adott köztársaság Nemzeti Tanácsába választott képviselőiből álló parlamentjeire kellett volna átszállnia. A nemzeti parlamentek azonban mindezekig nem vették át a volt Szövetségi Gyűlésbe választott képviselőket.

A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Kormányának jogosítványait a két köztársaság kormányainak kellett volna átvennie. A CSSZSZK Legfelsőbb Bíróságának jogosítványainak a köztársaságok Legfelsőbb Bíróságaira kellett volna szállniuk, és ugyanezeknek a bíróságoknak kellett volna ellátniuk a CSSZSZK Alkotmánybíróságának feladatait is. Tekintettel arra, hogy új köztársasági alkotmányok voltak hatályban, ezek a rendelkezések 1993. január 1-je után úgy teljesültek, ahogyan erről a Cseh Nemzeti Tanács 4/1992. számú alkotmányerejű törvénye rendelkezett, amelyet, jogi természete miatt, befogadó alkotmányerejű törvénynek tekinthetünk, és a Cseh Nemzeti Tanács 29/1992. számú, a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnésével kapcsolatos, néhány más intézkedésről szóló törvényt pedig kiegészítő befogadó alkotmányerejű törvénynek.

A 624/1992. számú, a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnésével kapcsolatban a bírói tisztség és a szolgálati viszony megszűnéséről szóló alkotmányerejű törvény szintén igen jelentős az államszövetség alkotmányjogi megszűnésének szempontjából. E szerint az alkotmányerejű törvény szerint, a CSSZSZK Alkotmánybíróságán, a CSSZSZK Legfelsőbb Bíróságán, és katonai bíróságain szolgálatot teljesítő bírák funkciója, a CSSZSZK Legfőbb Ügyészsége és a katonai ügyészségek ügyészeinek és nyomozóinak funkciói 1992. december 31-én szűntek meg. A CSSZSZK fegyveres testületeinél szolgálatot teljesítő hivatásos katonák, a biztonsági fegyveres erőknél szolgálati viszonyban lévő személyek, az állami szervek, a CSSZSZK költségvetéséhez kapcsolódó szervezetek, a CSSZSZK hatáskörébe tartozó szervezetek alkalmazottainak szolgálati viszonya *ex lege* megszűnt.

A CSSZSZK megszűnéséről szóló alkotmányerejű törvény az államhatalom átalakításának kezdetét jelenti, amelyben megtalálhatjuk mind a folyamatosság, mind pedig a diszkontinuitás elemeit. Maguktól a köztársaságoktól függött, hogy milyen

mértékben fogadják el vagy utasítják el ennek az alkotmányerejű törvénynek a koncepcióját.

A már fentebb említett "befogadó" törvény 3. cikkével a Cseh Köztársaság feltételei között a CSSZSZK volt Szövetségi Gyűlésének és Végrehajtó Testületének jogosítványait a Cseh Nemzeti Tanácsra és Végrehajtó Testületére ruházza át, a CSSZSZK Kormányának hatáskörét a Cseh Köztársaság Kormányára, a CSSZSZK központi államigazgatási szerveinek hatáskörét a Cseh Köztársaságnak az erre a célra már korábban létrehozott központi államigazgatási szerveinek adja át; ha ez még nem történt volna meg, létrehoztak olyan szerveket, amelyek a megfelelő hatásköröket átvették. A CSSZSZK Legfelsőbb Bíróságának és a CSSZSZK Legfőbb Ügyészségének, ideértve a Katonai Legfőbb Ügyészséget is, a hatáskörét a Cseh Köztársaság Legfelsőbb Bírósága és Legfőbb Ügyészsége kapta meg. A CSSZSZK régi területi katonai bíróságai és ügyészségei helyett a korábbival azonos névvel hozták létre a Cseh Köztársaság bíróságait és ügyészségeit. A 29/1992. számú alkotmányerejű törvény a régi szövetségi bíróságok és ügyészségek bíráit és ügyészeit a Cseh Köztársaság már említett szerveihez rendelte, ha a bírák és ügyészek ezzel egyetértettek.

Az Alkotmány 106. cikke értelmében, az alkotmány hatálybalépésének napjától a Cseh Nemzeti Tanács Képviselőház lett, a meglévő négy éves választási ciklussal. Az Alkotmány 108. cikke szerint, a Cseh Köztársaságnak az 1992. választások után kinevezett, és az alkotmány hatálybalépésén működő Kormányát az Alkotmány szerint kinevezett Kormánynak kell tekinteni.

A törvényhozói hatalom folyamatoságát hangsúlyozta a Cseh Nemzeti Tanács Végrehajtó Testülete által az államszövetség megszűnésével kapcsolatban alkalmazandó intézkedésekről szóló alkotmányerejű törvénynek, a Cseh Nemzeti Tanács általi elfogadásáról szóló 5/1993. számú határozat, amely szerint a Cseh Nemzeti Tanács vált a törvényhozói hatalom birtokosává a Cseh Köztársaságban.

Egyik befogadó törvény sem fogadta el a CSSZSZK volt Alkotmánybírósága bírái hatáskörének a Cseh Köztársaság Legfelsőbb Bíróságára való átruházását (lásd fentebb), átvették azonban a CSSZSZK volt Legfelsőbb Bírósága Hivatalának alkalmazottait, ha ők is egyetértettek ezzel, a Cseh Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának szervezetébe. A Cseh Köztársaság Alkotmánya 111. cikkével azonban előírta a Cseh Köztársaság bíróságain működött minden bírónak az új Alkotmány által létrehozott bírósági rendszerbe való átvételét.

A Cseh Köztársaság alkotmánya, 112. cikkének 1. bekezdésével átvette a korábbi parlamentek, tehát, a Csehszlovák Köztársaság Nemzetgyűlése, a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Szövetségi Gyűlése és a Cseh Nemzeti Tanács által elfogadott alkotmányerejű törvények közül azokat, amelyek a Cseh Köztársaság államhatáraival foglalkoztak. Tehát, egyértelmű megerősítést kapott az új Cseh Köztársaság területének a régi, a csehszlovák államszövetséget alkotott Cseh Köztársaság területével való folytonossága, illetve a régi, egységes Csehszlovákiának azzal a részével, amely az államszövetség létrejöttét követően, a Cseh Szocialista Köztársaság lett a csehszlovák államszövetségről szóló alkotmányerejű törvény nyomán.

Mint az előbbieken már említettük, az alapvető jogok és szabadságok Chartája, ugyanúgy, mint a Cseh Köztársaság államhatáraival foglalkozó alkotmányerejű törvények, tehát a volt Csehszlovákiából származó jogforrások is a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének részei. Ezek az átvett dokumentumok a Cseh Köztársaságnak Csehszlovákiával való, részleges alkotmányos kontinuitásáról tanúskodnak.

Ugyanakkor a Cseh Köztársaságnak új Alkotmánya van, amely az alkotmányos rendszer teljesen új alapja, és amely másképpen, új módon kezeli az alkotmányos joganyag egy részét (a pontosabb adatokat lásd később), ami pedig részleges diszkontinuitást jelent az alkotmányfejlődésben. Az új Alkotmány, 112. cikkének 2. bekezdésével, amely felsorolja azokat az alkotmányerejű törvényeket, amelyeket csorbít, még inkább tágitja ezt a diszkontinuitást az alkotmányjog területén. E cikk szerint megszűnik a hatálya: a Csehszlovák Köztársaság 1960. évi Alkotmányának, a csehszlovák államszövetségről szóló alkotmányerejű törvénynek, azoknak az alkotmányerejű törvényeknek, amelyek módosítják vagy kiegészítik a Cseh Nemzeti Tanácsnak a Cseh Köztársaság állami jelképeiről szóló, 67/1991.számú törvényét. A 112. cikk 3. bekezdésének sajátos jelentősége van, mert kimondja, hogy az Alkotmány hatálybalépésének napján a Cseh Köztársaság területén hatályos alkotmányerejű törvények - törvény erejűek. Ekképpen, az Alkotmány átvette ezeket az alkotmányerejű törvényeket, de szintjüket egy fokkal csökkentette (ebben a tekintetben jogi "degradáció"-ról beszélhetünk). Tehát, az Alkotmány nem emelte át őket az alkotmányos rendszerbe, hanem csak a Cseh Köztársaság jogrendjébe.

A fentiekre tekintettel, folyamatosságról és diszkontinuitásról is beszélhetünk az alkotmányjog területén.

A Cseh Nemzeti Tanács 4/1992. évi számú törvénye 1. cikkével átveszi a CSSZSZK jogrendjét. Általános jelleggel visszautal a Csehszlovákia megszűnésének napján a Cseh Köztársaság területén hatályban volt alkotmányerejű törvényekre, törvényekre és más normatív aktusokra. Kizárja azonban az azokban a normatív aktusokban foglalt rendelkezéseknek az alkalmazását, amelyeket a CSSZSZK léte. és az feltételez, hogy a Cseh Köztársaság a CSSZSZK-nak része lenne. Annak meghatározása, hogy milyen rendelkezések minősülnek ilyeneknek, (esetleg, hogy mely normatív aktusok közül) a jogalkalmazó "felhasználó" feladata, tehát, bármely olyan jogalanyé, aki jogszabályokat alkalmaz. Eltérő vélemények esetén kiderülhet, hogy a konkrét ügyben felmerült vitás kérdést csak az Alkotmánybíróság oldhatja meg.

6. Az alapvető jogok és szabadságok Chartája

Az alapvető jogok és szabadságok Chartája olyan okmány, amely a volt CSSZSZK jogrendjében a volt Szövetségi Gyűlés 23/1991. számú alkotmányerejű törvényével vert gyökeret. Mivel része a cseh alkotmányos rendszernek, mint már említettük, a Cseh Köztársaság Alkotmánya is szól róla, és ugyanilyennek nyilvánítja a Cseh Nemzeti Tanács Végrehajtó Testületének 1992. december 16-án kelt 2/1993. számú határozata is:

Az alapvető jogok és szabadságok Chartája alkotmányjogi jogforrás, és kötelező norma. Minden jogalanyra nézve kötelező, és hatása közvetlenül érvényesül. Anyagi jogi tartalma az Alkotmánybíróság határozatainak alapjául szolgál (főként az állampolgárok alkotmányjogi panaszainak eldöntéséhez). A CSSZSZK volt Alkotmánybírósága is hozott már egy sor határozatot a Charta alapján.

Az alapvető jogok és szabadságok Chartája az emberi és állampolgári jogokkal foglalkozik. Ebben az értelemben intézményesíti:

- az emberi jogokat és alapvető szabadságokat (2. fejezet);
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait (3. fejezet);

- a gazdasági, kulturális és szociális jogokat (4. fejezet);
- a bírói védelemhez való jogot és más jogvédelmet (5. fejezet).

7. A hatalommegosztás a Cseh Köztársaságban

A Cseh Köztársaságban a kormányforma koncepciója nem folyamatos a volt Csehszlovákia kormányformájához képest az államszövetség és a köztársaságok szintjén. A Cseh Köztársaság Alkotmánya a hatalommegosztás elvére épül (ide értve az egyes hatalmi ágak közötti kölcsönös fékeket), és általában, egyik hatalmi ágat sem részesíti előnyben. Teljesen egyértelműen felhagytak a teljes hatalomnak a többszintű formában (Szövetségi Gyűlés, Nemzeti Tanácsok, Nemzeti Bizottságok) működő képviselő testületek kezében való összpontosításáról szóló régi felfogással.

A Cseh Köztársaság Alkotmánya átmeneti (ideiglenes) helyzettel számol, mivel a Szenátus még nincs megválasztva, de még ideiglenes Szenátust sem hoztak létre (lásd az Alkotmány 106. cikkének 2. bekezdését). Az Alkotmány nem határoz meg végső határidőt a Szenátus, vagy az ideiglenes Szenátus létrehozására, de fontos, hogy ebben az időszakban (az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy az ideiglenes Szenátusról szóló alkotmányerejű törvény hatálybalépéséig fog tartani) a Szenátus funkcióját a Képviselőház, a Parlament egyik kamarája fogja gyakorolni. Ebben az időszakban a Képviselőház, az Alkotmány 35. cikke értelmében, nem osztható fel. Más tényeket illetően (a Szenátus "fék" vagy ellenőrző funkciójának hiánya), arra a következtetésre juthatunk, hogy a hatalmi ágak szétválása abban a helyzetben erősebb lenne.

Anélkül, hogy figyelembe vennénk a kormányforma esetleges alakulását a cseh alkotmányos rendszerben, figyelemmel a Szenátus, a Parlament második házának jelenlegi hiányára, megállapíthatjuk, hogy a hatalmi ágak konkrét struktúrája, a cseh Alkotmány szerint a hatalomgyakorlás formájának (a hatalmi ágak szétválasztásának) bizonyos vonásain alapul, amelyek az adott helyzetben a következők:

- a Parlamentet (a két kamarát) az állampolgárok közvetlenül választják, és az alkotmányozó és a törvényhozói hatalom szuverén képviselője; vagyis a nép általi közvetlen hatalom-gyakorlás intézménye még nem valósult meg;

- a Kormány a Képviselőház (a Parlament két alkotóeleme közül az egyik) akaratából jut hatalomra);

- sorsa ennek a kamarának az iránta való bizalmától függ, és ennek az ellenőrzése alatt áll;

- a köztársasági elnököt, aki az államfő, a Parlament választja, meghatározott időtartamra;

- az államfő, azon kívül, hogy az államon belül egy sor hatáskörrel rendelkezik, az állam kizárólagos képviselője külföldön, és a védelmi erők főparancsnoka. Alkotmányjogilag nem visel felelősséget; határozatainak egy részének érvényességéhez a miniszterelnök, vagy valamelyik kormánytag ellenjegyzése szükséges, ami által a felelősség a kormányra hárul;

- az államfő kizárólagos joggal nevezi ki a felsőbb bíróságok bíráit, és a Szenátus egyetértésével kinevezi az Alkotmánybíróság bíráit is;

- az államfő felfüggesztő hatályú vétót emelhet a Képviselőház által elfogadott törvénnyel szemben, az utolsó, döntő szó azonban a Parlamenté;

- az Alkotmánybíróság ítéletet hozhat a Parlament törvényeinek az Alkotmánnyal való összhangjáról vagy ellentétes voltáról, és esetleges ellentmondás esetén semmissé nyilváníthatja az ilyen törvényt (nem csupán bizonyos időtartamra felfüggeszti a hatályát);

- a Szenátus (ha létrehozzák), nem osztható fel; (törvényben biztosított intézkedéseinek köszönhetően) a törvényhozói hatalom permanenciájának letéteményese).

A kormányformának az írott alkotmánykoncepció segítségével való általános értékelése azon a tényen alapul, hogy a Parlament kulcs-szerv a hatalom-megosztás rendszerében, mivel a Parlamentnek a néptől eredő, közvetlen megbízatása van funkciójának gyakorlására; képviseli az alkotmányozói és a törvényhozói hatalmat, és ezen felül, a többi hatalmi ág többségéről is dönt (az általános hatáskörű bíróságok kivételével).

A többi hatalmi ág azonban bizonyos ellenőrzési jogosultsággal rendelkezik (vétó, a Képviselőház felosztatásának lehetősége) vagy akár a törvényhozói hatalom tevékenységébe való beavatkozásra is jogosult (Alkotmánybíróság).

Az államfőnek nincs kulcs-pozíciója a hatalmi struktúrában, azonban bizonyos, az Alkotmány adta, nyilvánvaló lehetőségei vannak befolyásának érvényesítésére.

Az előbbieken elmondottak arra a megállapításra engednek következtetni, hogy a Cseh Köztársaság kormányformája - parlamentáris kormányzati forma.

8. A törvényhozói hatalom

A Cseh Köztársaságban a törvényhozói hatalmat a *de iure* két kamarából, a Képviselőházból és a Szenátusból álló Parlament képviseli. Az Alkotmány nem utal arra, hogy melyik kamara lenne az elsődleges, és melyik a másodlagos. A Képviselőház az Alkotmány által meghatározott számú, 200 képviselőből áll. A Képviselőház mandátumának időtartama 4 év. A Szenátusnak 81, 6 éves időtartamra választott szenátorból kellene állnia, amelynek összetétele a tagok harmadával két évenként kellene részlegesen megújulnia.

Az, hogy mi értelme van a kétkamarás Parlament létrehozására irányuló szándéknak, egyáltalában nincs meghatározva az Alkotmányban.

Nyilvánvalóan ez nem azért történt, hogy területi vagy etnikai képviseletet hozzanak létre, még akkor sem, ha ez a választási eredményekkel összefüggésben megtörténhetett. Az Alkotmány tekintetében a Szenátus képviseleti elve bizonytalan, és figyelemmel az ebben az esetben alkalmazott közvetlen választásra és többségi elvre, inkább a többség hangsúlyozását szolgálja a pluralista társadalomban. A Szenátust tehát inkább a törvényhozói hatalom bizonyos garanciájának tekinthetjük (figyelemmel arra, hogy lépcsőzetesen újul meg).

Bár az Alkotmány nem mondja ki határozottan, a kamarák helyzete nem azonos. A helyzetük közötti különbségek az alábbiakban nyilvánulnak meg:

- a) a választási ciklusok közötti eltérés;
- b) a választási rendszerek közötti eltérés;
- c) hatásköreik különbözősége;

d) az összetételük folyamatossága vagy diszkontinuitása tekintetében lévő különbség (a felosztatás lehetősége).

A Parlament a törvényhozói hatalom alkotmányos képviselője, abban az általános felfogásban, hogy normákat bocsát ki. Ebben az értelemben, kizárólagos törvényhozó és alkotmányozó, a hatásköreiben helyettesíthetetlen, és neki van a lehető legszélesebb hatásköre. Nincs olyan terület, amelyet ne lehetne alkotmányerejű törvénnyel vagy törvénnyel szabályozni, ezek azonban nem változtathatják meg a demokratikus jogállam jellegét, amit az Alkotmány 2. cikkének 9. bekezdése kimond. A Parlamentnek konstitutív hatásköre is van, amely a végrehajtó hatalommal, (a köztársasági elnök megválasztása) a kormánnyal (a kormányban való bizalom konstitutív jellege) vagy a bírói hatalommal (a Szenátusnak a köztársasági elnök által az Alkotmánybíróság bíráinak kinevezésére tett javaslataival való konstitutív egyetértés) való kapcsolataiban nyilvánul meg.

A Parlament ellenőrzési hatáskörrel is rendelkezik, amely, képviselői interpelláció révén, a kormányt és tagjait érinti, és amely minden döntési jogosítványukra kiterjed, tehát minden olyan területre, amelyben a Kormány az Alkotmány vagy törvény szerint határozatot hozhat (lásd az alkotmány 53. cikkének 1. bekezdését). A Parlament döntést hozhat egy sor, az Alkotmányban felsorolt olyan területen, amely állami funkciókat valósít meg. Tehát a Parlament speciális alkotmányerejű törvényekkel határoz az államhatár megváltoztatásairól, a 10. cikk értelmében a Parlament dönt a hadüzenetről és a hadseregnek a Cseh Köztársaság területén kívülre küldéséről.

A Parlament képviseli a törvényhozói hatalmat, és ezért, az Alkotmány határozza meg azokat a legfőbb intézményeket, amelyek a törvények előkészítésére, elfogadására és kihirdetésére irányuló eljárás magvát alkotják. A törvénykezdeményezés, tehát törvénytervezet benyújtásának lehetősége, amellyel a Képviselőháznak foglalkoznia kell, a képviselőt, (meghatározott számú) képviselői csoportot, a Szenátust, a Kormányt és önálló egység felsőszintű képviseletét illeti meg (az Alkotmány 41. cikkének 2. bekezdése). Az állami költségvetésre vonatkozó javaslatot kizárólag a Kormány terjeszthet be.

9. A végrehajtó hatalom

Az Alkotmány 3. fejezete egységesen és kimerítően foglalkozik a végrehajtó hatalommal. Ez a fogalom három típusú szervet foglal magában: a köztársasági elnököt, a Kormányt és az ügyészségeket. Az Alkotmány távolról sem fejezi ki az e szervek között lehetséges hierarchiát, és ebben az értelemben ezek olyan szervek, amelyek párhuzamosan léteznek egymás mellett, bizonyos kölcsönös kapcsolatokkal, különösen a köztársasági elnök és a kormány között. Megállapíthatjuk tehát, hogy a végrehajtó hatalom keretében vannak a hatalom-megosztás nyomán létrejött bizonyos kapcsolatok (például, a köztársasági elnök aktusainak a kormány általi ellenjegyzésének fogalma).

Az Alkotmány kimondja, hogy a köztársasági elnök az államfő, aminek tartalmát a 63. cikk 1. bekezdésének 1) pontja fejt ki pontosan, miszerint ő képviseli az államot külföldön.

Az "államfő" fogalom alatti különösen e funkció képviseleti szerepét, és az állam szuverenitásának megismerését értjük. A köztársasági elnök aktusaiért nem visel felelősséget, a felelősség a kormányé.

A köztársasági elnök azonban nem cselekedhet úgy, hogy az hazaárulásnak minősülhetne. Ebben az esetben a Szenátus vádat emelhet ellene az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény hazaárulásnak minősíti a köztársasági elnök olyan cselekményét, amely a köztársaság szuverenitása és integritása ellen irányul (lásd az Alkotmány 96. cikkét).

A köztársasági elnököt a Parlament két kamarája közvetett szavazással választja. A választási eljárás több, legfeljebb azonban három szakaszból áll (ha az előző szakaszok során a szükséges feltételek nem teljesültek; lásd az Alkotmány 58. cikkét). A köztársasági elnök mandátumát tehát a Parlamenttől kapja, funkcionálisan azonban a Kormánytól függ, az ellenjegyzés szükségessége miatt.

Az Alkotmány számos konstitutív (jogalakító) és döntési jogosítvánnyal rendelkezik.

A köztársasági elnök jogalakító és döntési jogosítványai és hatásköre az alábbiak szerint csoportosítható:

a) kizárólagos (egyéni kegyelem, a törvények aláírása, a Képviselőház feloszlatásának joga, a törvényeknek a Képviselőházhoz való visszaküldésének joga);

b) kizárólagos és szükséges [a lemondott kormány megbízása (ügyvezető kormányként) feladatainak ideiglenes ellátására];

c) kizárólagos de más szerv egyetértését igénylő (az Alkotmánytanács bíráinak kinevezése, a Szenátus egyetértésével);

d) kizárólagos, de javaslatához kötött (a kormány tagjainak kinevezése);

e) a kormány valamely tagjának ellenjegyzéséhez kötött, amellyel a kormány vállalja a felelősséget (az Alkotmány 63. cikkének 3. bekezdése).

Az Alkotmány a kormányt a 67. cikk 1. bekezdésében a végrehajtó hatalom legfőbb szerveként határozza meg. Így hangsúlyozza irányító helyzetét az államigazgatási rendszerben. A kormány felelős a Képviselőház előtt, és részben viseli a felelősséget a köztársasági elnök döntéseiről (lásd az Alkotmány 63. cikkének 4. bekezdését).

Az Alkotmány viszonylag részleges szabályokat tartalmaz a kormány megalakítására, a Képviselőházzal való kapcsolataira és esetleges lemondására vonatkozóan. A miniszterelnök és a miniszterek kinevezésének joga a köztársasági elnököt illeti meg, aki nem választhat azonban a miniszterelnöki tisztre úgy jelöltet, hogy nem veszi figyelembe a választások utáni való helyzetet. *De facto*, minden egyes választási ciklussal az Alkotmány az adott kormányformához alakítja (és fogja alakítani) a kapcsolatokat ezt a vonatkozását. Ebben az összefüggésben az Alkotmány a miniszterelnöki funkciót hangsúlyozza, aki jelölteket javasol a köztársasági elnöknek a kormánytagok posztjára, és javasolhatja valamely miniszternek a tisztségéből való elmozdítását is.

Az Alkotmány taglalja a kormány lemondásának intézményét, tehát, a kormány megdöntését, illetőleg, a miniszteri funkcióból való elmozdítást. Ez a lemondás kötelező, ha:

- a Képviselőház megtagadta, hogy bizalmat adjon a Kormánynak;
- a Képviselőház megszavazta a bizalmatlansági indítványt;
- az újonnan megválasztott Képviselőház megtartotta első ülését.

Ezekben az esetekben a köztársasági elnök köteles elfogadni a kormány lemondását. Ha a kormány nem mond le, a köztársasági elnök elmozdítja helyéből.

Annak ellenére, hogy az Alkotmány a végrehajtó hatalom rendszerébe sorolja, az ügyészség egyedül az állami fél képviselőjének tekintendő a büntető eljárásban

10. A bírói hatalom

Az Alkotmány 4. fejezete egységesen és kimerítően taglalja a bírói hatalmat, mint az államhatalom sajátos típusát.

Az Alkotmány koncepciója azonban különbséget tesz a bírói hatalom alkotmányos szerepeinek két típusa között, pontosabban az alkotmányosság bírói védelme (83. és következő cikkek) és a jogvédelem, és a bűnösségre és a törvénysértések miatti bűnösségre és az alkalmazandó büntetésekre hozott kizárólagos határozatok között (90. és következő cikkek). Ebben az értelemben az Alkotmány két típusú szervek között tesz különbséget, amelyek ellátják ezeket az alkotmányos szerepeket, vagyis, az Alkotmánybíróság (83-89. cikk) és a rendes bíróságok (90-96 cikk) között. Az "alkotmányosság védelmé"-nek fogalma nincs meghatározva az alkotmányban, így tehát az Alkotmánybíróság illetékességének és hatáskörének segítségével kell azt megmagyarázni. Az alkotmány vagy más alkotmányjogi jogforrások által biztosított olyan eszközök összességéként foghatjuk fel, amelyek biztosítják a jogok és az alkotmányjog alanyai hatásköreinek tiszteletben tartását.

Az alkotmányosság védelmének részei a nemzetközi szerződésekkel létrehozott kapcsolatok is (az Alkotmány 10. cikke), mert a jogi normák hierarchiájában és a Alkotmánybíróság eljárásában ezek az szerződések is az alacsonyabb szintű jogi normák és a jogalanyok cselekvésének alapjául vagy keretét szolgálják.

Az Alkotmány 90. cikke által említett "jogvédelem" fogalma csak általánosságban van meghatározva az alkotmányos rendszerben. E fogalom alatt az alábbiakat értjük:

a) mindenki (főként minden természetes személy) jogának biztosítását ahhoz, hogy független és pártatlan bíróság előtt követelje a jogait (lásd a Charta 36. cikkét);

b) garancia biztosítását arra, hogy egyedül a bíróság döntsön a bűnösségről és a törvénysértésre alkalmazandó büntetésről, és, hogy ezek a határozatok összhangban legyenek a Chartában foglalt elvekkel (a Charta 40. cikke).

Ezeket a bírósági feladatokat azonban a bíróságokról és a bírásokról szóló törvény konkretizálja, amely 3. cikkével az alábbiakat határozza meg a bíróságok és a bírák feladataként:

- a természetes, a jogi személyek és az állam jogaira, kötelezettségeire és törvénnyel védett érdekeire vonatkozó döntéshozatal;

- a vádlott bűnösségére és a büntetés-kiszabásra vonatkozó döntéshozatal;

- az államigazgatási szervek, esetleg más szervek által hozott döntések törvényességének vizsgálata.

Az Alkotmányban foglaltakból arra következtethetünk, ha bizonyos esetben az eljárásra nem az Alkotmánybíróságnak vagy a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságnak van hatásköre, hanem az ügy rendes bíróság hatáskörébe tartozik. Ebből a szempontból, nincs olyan ügy, a jog egész területén, amelyről általános joghatóság ne dönthetne.



PAVLE NIKOLIĆ

A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és tagállamai

(Tanulmány a kommunista világ végéről)

Alig két és fél évvel a Jugoszláv Szocialista Köztársaság drasztikus konföderációvá alakításának megkezdése után, területén új, szuverén államok alakultak. A szocialista Jugoszlávia végleges szétesésének folyamatában Szerbia és Montenegro, többek között, kikiáltották szuverenitásukat és új alkotmányos okmányokat fogadtak el. Hamarosan, (1992.) Szerbia és Montenegro létrehozta a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot.

I. Szerbia és Montenegro

1. Az új alkotmányok és a demokratizálódási folyamat bukása

Az új rendszerek létrehozása Szerbiában és Montenegróban a régi kommunista rendszerek műve. Poszt-kommunista rendszereket, valójában, álcázott kommunista rendszereket állítottak fel, amelyek még nem kevésbé azok az ideológiai jelképektől és a választásoktól, de még a kormányzás módszereitől és a rendszer irányítóitól sem. Egyszerűbben fogalmazva, a régi kommunistáknak arról a szándékáról van szó, hogy az új feltételek között is megtartsák a hatalmat. Ez a tény szabta meg az új rendszerek általános jellegét, és ugyanakkor, magyarázatul szolgál arra, miért vannak jelen a nyílt diktatúra elemei ezeknek az országoknak a politikai életében.

1. Szerbiában. – Szerbia új politikai rendszerét és alkotmányos rendjét az 1990. évi szeptember 28-i Alkotmány intézményesítette. A Szerb Köztársaságnak ezt az Alkotmányát (az 1989. év vége felé) a tisztán egypártrendszer és a Kommunista Liga teljhatalmának feltételei között megtartott választásokon megválasztott Szocialista Köztársasági Gyűlés fogadta el. Így a Gyűlést egyetlen párt alkotta. Következésképpen, a választások nem adhattak legitimitást sem a Köztársasági Gyűlésnek, sem a rendszernek általában és emiatt magának az Alkotmánynak az elfogadása sem lehetett legitim.

(1) Tehát, a Szerb Szocialista Párt politikai monopóliumának feltételei között - mely párttá a Szerb Kommunista Liga formálisan átalakult - valamint az ellenzéki

politikai pártok heves ellenállásának közepette - mely pártok időközben megalakultak - megfogalmazott és elfogadott Alkotmány elkerülhetetlenül a Szerb Szocialista Párt érdekeinek kifejezője volt.

A gyakorlat nyelvére átültetve, az Alkotmány két különböző tendenciát próbált érvényesíteni. Először azt, hogy ennek a pártnak a hatalmát tartsa fenn, másodszor pedig, hogy tisztán és kizárólag formálisan megszüntesse a korábbi, kommunista rendszer múltjából, vagyis, a párt saját múltjából visszamaradt, végzetes örökséget.

Mindez óriási ellentmondásokat okozott az Alkotmány szövegében, valamint magában az alkotmányos rendszerben. A demokratikus országokra jellemző elvek és intézmények, és az olyan elvek és intézmények egymás melletti létezéséről van szó, amelyek nem demokratikusak, vagyis, amelyek a kommunista uralom időszakának monista, tekintélyuralmi rendszerének sajátjai (pl. a köztársasági elnök személyes hatalma, olyan rendelkezések, amelyekkel gyakran felrúgják az emberi jogokról és szabadságokról szóló törvényeket, a társadalmi tulajdon, a munkás-irányítás a társadalmi tulajdonban lévő vállalatoknál stb.).

Mellesleg megjegyezve, ez az Alkotmány ellentétes volt az akkor hatályos Szövetségi Alkotmánnyal, de nincs összhangban Jugoszlávia érvényes Alkotmányával sem. A Szövetségi Alkotmánybíróság erre nem reagált, és mind a mai napig nem indított eljárást az Alkotmánynak a felülvizsgálata iránt.

(2) A kormányzó párt (a Szerb Szocialista Párt) arra irányuló tendenciájának szemléltetésére tehát, hogy a modern demokrácia elemeit elfogadja, de, hogy a hatalmat mégsem veszítse el, az 1990. évi szerb Alkotmánynak semmi esélye sincs arra, hogy az ország demokratizálódásának igazi alapja legyen. Sajnos, az eltelt időszak gyakorlata alátámasztották ezt a megállapítást, és az Alkotmány nem nyitotta meg az utat az igazi demokrácia megteremtésének folyamatához.

A média szabadságának korlátozása, az állami televízió monopóliuma, a nem-demokratikus választások, az ellenzéki pártok vezetőinek letartóztatása, bizonyos állami szervek önkényes viselkedése, az igazságszolgáltatás függetlenségének hiánya, stb. olyan elemek, többek között, amelyek megmutatják a mai politikai rendszer igazi jellegét. Ezt a képet az 1990. évi Alkotmányban deklarált, és a gyakorlatban megvalósított fél-parlamentáris rendszer egészíti ki.

2. *Montenegróban.* – Montenegróban az átmenet folyamata, Szerbiához képest kissé eltérő volt. Kezdetben Montenegro olyan alkotmány-dokumentumokat (alkotmány-módosításokat) fogadott el, amelyekkel kimondta szuverenitását, és ezt követően, az 1992 tavaszán megtartott népszavazás után, amellyel a nép a jugoszláv szövetségi közösség fenntartása mellett foglalt állást, kihirdette az új Alkotmányt (1992 októberében).

Elvben, Montenegro politikai rendszere alig észrevehetően különbözik a szerbiai rendszertől, de a negatív tendenciák kevésbé élesek. Valójában, ennek a köztársaságnak az Alkotmánya érdemben nem kedvez az ilyen tendenciáknak. Mégis, a hatalom a Montenegroi Szocialisták Demokrata Pártjának (a volt Kommunista Liga) kezében van.

2. A torzult parlamentáris rendszer

1. *Szerbia. (1)* A szocialista rendszer korábbi Alkotmányához (1974.) képest teljesen más, új hatalmi mechanizmus felállításával, az 1990. évi új szerb Alkotmány visszatér a hatalom-megosztás eszméjéhez. Bár kifejezetten kimondja a hatalom-megosztás elvét, ez az Alkotmány azonban olyan rendszert állított fel, amelyben nyíltan a köztársasági elnök személyében biztosította a végrehajtó hatalom meghatározó szerepét. Ennél fogva, elárulta a hatalom-megosztás elvének lényegét, - a hatalmi ágak közötti egyensúlyt. Szembesülve az alkotmányos megoldásokkal és négy és fél év gyakorlatával, arra a megállapodásra juthatunk, hogy egyoldalú politikai rendszer jött létre: felépítésénél fogva vegyes rendszer, jellegét tekintve pedig valójában torzult, fél-parlamentáris rendszer.

Ez a jelenlegi köztársasági elnök személyiségéhez igazított rendszer, gyakorlatilag utat nyitott a személyi hatalom megeremtéséhez. Szem előtt tartva, hogy a dogmatikus koncepciók és magatartások még nem tűntek el, és, hogy az elmúlt idők szerb demokratikus hagyományait gyökerestől kiirtották, a politikai kultúra nem eléggé fejlett stb. ez a rendszer, a köztársasági elnök kifejezetten domináns helyzetével rendkívül veszélyes. Ebben a tekintetben, az elmúlt időszak, sajnos, igazolta az előrevetített félelmeket.

(2) Szerbia Alkotmánya azt írta elő, hogy az alkotmányozói és a törvényhozói hatalom a Nemzetgyűlésé, és, hogy a köztársasági elnök képviseli a Szerb Köztársaságot és kifejezi az állam egységét, hogy a Kormány gyakorolja a végrehajtó hatalmat, és a bírói hatalom - a bíróságoké (az alkotmányosság és az egyenlőség Alkotmány szerinti védelmét az Alkotmánybíróság gyakorolja). A hatalom-megosztás érvényesítésében az Alkotmány nem volt következetes, és ezért megsértette a hatalom-megosztás deklarált elvét.

(a) A köztársasági elnök meghatározó szerepe a hatalmi mechanizmusban betöltött független helyzetéből, különösen pedig hatásköréből és a Nemzetgyűlés és a Kormány tekintetében gyakorolt jogosítványából adódik.

Az Alkotmány a köztársasági elnöknek nagy formátumú jogosítványokat ad a törvényhozói, de az alkotmányozói hatalom területén is. Így felfüggesztő hatályú vétóval rendelkezik a Nemzetgyűlés által megszavazott törvényeket illetően, és, bizonyos feltételek között, törvénnyel, de még az alkotmánnyal is azonos hatályú aktusokat bocsáthat ki. Másképpen fogalmazva, a köztársasági elnök háború idején vagy közvetlenül fenyegető háborús veszély esetén jogosult a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben aktusokat kihirdetni, és a hadiállapot idején kibocsátott aktusokkal korlátozni bizonyos emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat, és módosíthatja a Kormány és a minisztériumok, a bíróságok és az ügyészségek szervezetét, személyi összetételét és jogosítványait. Ezeket az aktusokat jóváhagyás végett a Nemzetgyűlés elé kell terjesztenie, ha az össze tud ülni.

Az Alkotmány azonban elmulasztotta kifejezetten meghatározni, hogy ezeknek az aktusoknak az alkotmányossága az Alkotmánybíróság megítélésére van bízva, de teljesen ingadozó a köztársasági elnök túlságosan is nagy jogosítványainak meghatározásában a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozóan, abban az esetben, ha Szerbia területének egy részén a Köztársaság biztonsága veszélyben van, az emberi és az állampolgári jogok és szabadságok, vagy az állami szervek működése tekintetében,

és az olyan intézkedések meghozatalára vonatkozó aktusokban, amelyek elfogadásához a már említett körülmények léte szükséges az Alkotmány vagy törvény értelmében.

A köztársasági elnök javaslattevési joggal, (ő állít miniszterelnök-jelöltet stb.), egyéni kegyelmezési joggal stb. is rendelkezik.

Ezen kívül az Alkotmány igen tekintélyes jogosítványokat biztosít a köztársasági elnök számára a Nemzetgyűlést illetően: korlátlanul jogosult a Nemzetgyűlést felosztatni, és már élt is ezzel a jogával. 1993 októberében a köztársasági elnök minden objektív ok nélkül oszlatta fel a Nemzetgyűlést.

A köztársasági elnöknek a hatalmi mechanizmusban betöltött független pozícióját az állampolgárok közvetlen választása biztosítja, akikkel szemben (formálisan) felelős. Ez a felelősség azonban gyakorlatilag névleges, mert az állampolgárok saját kezdeményezésükre nem hívhatják vissza. A köztársasági elnök nem visel felelősséget a Nemzetgyűléssel szemben, és az sem hívhatja vissza. A Nemzetgyűlés csak akkor kezdeményezheti (a képviselők kétharmados szavazattöbbségével) a visszahívása iránti eljárást, ha úgy ítéli meg, hogy megsértette az Alkotmányt, azzal az óriási kockázattal azonban, hogy őt fogják felosztatni. Akkor tehát, ha a választók nem hívják vissza a köztársasági elnököt (ehhez az összes választópolgár szavazatának /abszolút/ többsége szükséges), ami még nehezebben teljesíthető feltétel, mint a megválasztásához előírt, a Nemzetgyűlést fel kell osztatni.

Független helyzetéhez az is hozzájárul, hogy tisztség-viselési időtartama hosszabb (öt év), mint a képviselők megbízatása, és főként, hogy az Alkotmány nem rendelkezett a köztársasági elnöki aktusoknak a Kormány vagy a miniszterek általi ellenjegyzéséről, ami a köztársasági elnök hatalmának személyes jellegéről tanúskodik.

Rendkívül erős helyzetét az is biztosítja, hogy a jelenlegi köztársasági elnök a kormányzó párt (a Szerb Szocialista Párt, a volt Kommunista Liga) vitathatatlan és teljhatalmú feje, az Alkotmány ellenében, amely úgy rendelkezik, hogy ugyanaz a személy más állami tisztséget vagy szakmai tevékenységet nem gyakorolhat. Ennek az alkotmány-rendeletnek a durva megsértése nem érhető tetten, mert hivatalosan azt mondják, hogy pártelnöki funkciója "befagyasztott" állapotban van.

(b) Teljesen érthető, hogy a köztársasági elnök ennyire erős pozíciója okozta a Nemzetgyűlés és a Kormány annyira gyöngye helyzetét.

Tehát a Nemzetgyűlés, mint már bemutattuk, összességében nem a törvényhozói hatalom birtokosa, és nem is teljesen autonóm ennek a hatalomnak a gyakorolásában. Sőt, a törvénykezdeményezés joga szinte kizárólag a Kormány monopóliuma. A Nemzetgyűlés dönt az Alkotmány felülvizsgálatáról, és, ezen kívül, elfogadja a fejlesztési tervet, a terület-rendezési tervet, a költségvetést és a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót, megerősíti a nemzetközi szerződéseket, közkegyelmet gyakorol stb. A Nemzetgyűlés választja az Alkotmánybíróság elnökét és bíráit stb. Dönt a háború és a béke kérdéséről.

A Nemzetgyűlés választja a Kormányt. A köztársasági elnök állít miniszterelnök-jelöltet, miután meghallgatta a Nemzetgyűlés-beli többség képviselőjének véleményét. Ez a jelölt tesz javaslatot a Kormány összetételére, miután ismertette programját a Nemzetgyűlés előtt. A Nemzetgyűlés mozdítja el tisztségéből a Kormány elnökét, de elnök-helyetteseit és a Kormány minisztereit is. Ezen kívül, a Nemzetgyűlés ellenőrzi a Kormány munkáját, és, tekintettel a miniszteri felelősségre, bizalmatlanságot szavazhat a Kormánnyal és a miniszterekkel szemben. Ezzel

szemben, a Kormány bizalmi szavazást kezdeményezhet a Nemzetgyűlésben, és a Kormány minden egyes tagja lemondhat.

A Nemzetgyűlés egy kamarás (250 képviselővel). A választások közvetlenek, és az arányos képviselet elvén alapulnak, amelynek igazi hatását gyöngíti az a tény, hogy kilenc választási körzetben tartják meg őket. Sajnos, a nem demokratikus környezetben megtartott választások (1990., 1992., 1993.) nem tették lehetővé erős és befolyásos ellenzék kialakulását a Nemzetgyűlésben.

A Kormány irányítja a politikát, végrehajtja a törvényeket törvényi szintnél alacsonyabb rangú normatív aktusokat bocsát ki (a törvények végrehajtására), törvényjavaslatokat, a költségvetést, stb. terjeszt be.

Ha azonban figyelembe vesszük a valós helyzetet, vagyis, a köztársasági elnök (a hatalmon lévő párt feje) döntő befolyását és pártjának (a Szerb Szocialista Párt) hatalmi befolyását, a Kormány nem más, egyszerűen szólva, mint a (köztársasági elnök) személyi hatalom(másként) eszköze.

Szerbia Alkotmánybírósága arról ítélkezik, hogy összhangban vannak-e a Nemzetgyűlés által elfogadott törvények a Szerb Köztársaság Alkotmányával (az Alkotmánybíróság határozata kasszációs jellegű és közvetlen joghatást vált ki), valamint, hogy a Köztársaság szerveinek normatív aktusai nem mondanak-e ellent a köztársasági törvényeknek stb. A mostani poszt-kommunista rendszer gyakorlata azonban nem ad esélyt az alkotmányossági és a törvényességi ellenőrzés megvalósulására.

2. Montenegro. – Szerbiához képest, Montenegroban a hatalmi rendszer sokkal inkább a hatalom-megosztás elvén alapuló, klasszikus parlamentáris rendszer és a Nemzetgyűlés, a köztársasági elnök és a kormány közötti egyensúly szellemében épül fel és valósul meg.

Az alábbi tényezők alkotják az említett hatalmi ágak közötti egyensúlyhelyzetet; a köztársasági elnök vétő-joga a Nemzetgyűlés által elfogadott törvények fölött; nem a Nemzetgyűlés választja a köztársasági elnököt (hanem közvetlenül az állampolgárok), de elmozdíthatja tiszttségéből (ha az Alkotmánybíróság alkotmány sértést állapít meg, és ennek az eljárásnak a megindítása magának a Nemzetgyűlésnek a kezében van); a Nemzetgyűlés választja és mozditja el funkciójából a Kormány elnökét és a Kormány tagjait (a köztársasági elnök tesz javaslatot a kormányelnök személyére, aki a Nemzetgyűlésben ismerteti programját, és javaslatot tesz a Kormány összetételére); a Kormány jogosult felvetni a Nemzetgyűlés előtt az iránta való bizalom kérdését, és le is mondhat; a Kormány a Nemzetgyűlés feloszlatásához való jogosultsággal rendelkezik, ha az hosszú időn át nem gyakorolja a feladatát; a Nemzetgyűlés akkor is felosztható, ha az azt követő 60 napon belül nem választja meg a Kormányt, amikor a köztársasági elnök javaslatot tett a kormányelnök személyére (a köztársasági elnök mindig rendelettel oszlatja fel a Nemzetgyűlést) stb.

Az (egy kamarás) Nemzetgyűlést közvetlen szavazással választják, arányos képviseleti elv szerint, de, Szerbia Nemzetgyűlésétől eltérően, egyetlen választási körzetben.

II. Jugoszlávia

1. Az új Jugoszlávia természetellenes államszövetségének szükségszerű bukása

Az új ("harmadik") Jugoszláviát az 1992. évi április 27-i Alkotmány hozta létre, a "Szerbia államának és Montenegro államának egyesülése" alapján.

1. *A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 1992. évi Alkotmányának jogi semmissége.* – Paradoxnak hangzik, de az új Jugoszlávia Alkotmánya már kihirdetésekor jogilag semmis volt. Semmisségének három oka van: először: az alkotmánymódosítási eljárásban elkövetett szabálytalanságok súlyosak voltak; másodsor: az a szerv, amely elfogadta és kihirdette az új Alkotmányt (a régi Nemzetgyűlés Szövetségi Tanácsa) nem volt sem törvényes, sem legitim abban az időpontban ennek az aktusnak a megvalósítására; harmadsor: sem Szerbia (1990. évi), sem Montenegro Alkotmánya semmiféle lehetőséget sem tartalmazott Szerbiának (Montenegrónak) más állammal való egyesülésére vonatkozóan.

Azonban, a két köztársaságban a hatalom birtokosainak (inkább önkényes) elhatározásából (a volt kommunisták), ez a szöveg azonnal igazi Alkotmány-szerepet kezdett játszani.

2. *Az új Jugoszlávia fél-konföderációs államszervezete.* – Az új Jugoszlávia Alkotmánya vegyes rendszert állított fel, vagyis föderatív-konföderatív berendezkedést, és ezért elfogadta a szocialista Jugoszlávia legutóbbi Alkotmánya (1974) által intézményesített, mesterséges és veszélyes modellt.

A megosztott szuverenitás régi és már túlhaladott elméletéből és ugyanakkor a tagköztársaságok szuverenitásának kinyilvánításából kiindulva, a szövetségi Alkotmány az új, vegyes ("hibrid") szervezet következő elemeiről rendelkezett:

először: a tagköztársaságnak a nemzetközi kapcsolatok fenntartásához, más államokban való, saját képviselők létesítéséhez, és nemzetközi szervezetekben való tagsághoz, valamint, hatáskörének keretein belül, nemzetközi szerződések megkötéséhez való jogáról;

másodsor: a tagköztársaságnak ahhoz való jogáról, hogy részt vegyen a szövetségi Alkotmány egyes lényeges részeinek megváltoztatására irányuló eljárásban, egyetértési (vétó jellegű) jogosultsággal;

harmadsor: a tagköztársaságok elnökeinek a Védelmi Főtanácsban, tagként való részvételéről;

negyedsor, a tagköztársaságnak ahhoz való jogosultságáról, hogy alkotmányával önállóan határozza meg hatalmi berendezkedését;

ötödsor, az állampolgárok nem egyenlő képviselői jogáról a szövetségi parlament első kamarájában, ami a kétkamarás parlamentet jellemzi a szövetségi államban stb.

A fél-konföderatív rendszernek az új Jugoszláviában való felállítását kiváltó ok a volt kommunista rendszernek a nemzeti kérdés tekintetében folytatott politikájában rejlik. Más szavakkal, az új poszt-kommunista rendszer "két különálló és autonóm állam"-nak állította be Szerbia és Montenegro létét, a két különböző nép – a szerb és montenegroi – létezésének megalapozatlan elméleti álláspontja alapján. Ezért a az új

(1992. évi) jugoszláv Alkotmány ismét jogi megerősítést adott a szerb nép megosztására és szétválasztására, úgy, hogy a szerbekre és a montenegróiakra a "Jugoszlávia" nevet kényszerítette, államukra is, himnuszukra is, amely nem is az övék, és az állami zászlójukra is, ami szintén nem az övék.

Az új Jugoszlávia fél-konföderációs államberendezkedése okozta (de biztosította is), hogy a tényleges hatalmi központok a tagköztársaságokban maradjanak. Gyakorlatilag, a szövetségi hatalom a tagköztársaságok kormányzópártjainak (a Szerb Szocialista Párt és Montenegro Szocialistáinak Demokratikus Pártja, a volt kommunista pártok) teljes ellenőrzése alatt van. Meghatározó befolyásuk könnyebben érvényesülhet, mert nincsenek jelentős, karakteres jugoszláv politikai pártok. A szövetségi hatalom gyöngesége abban is kifejeződik, hogy a tagköztársaságok (és főként Szerbia) közvetlenül beavatkoznak egyes szövetségi hatáskörök gyakorlásába (például a külpolitika területén).

2. A névleges parlamentáris rendszer

Az említett körülményeknek elkerülhetetlenül tükröződniük kellett a parlamentáris rendszer mechanizmusában és a hatalom-megosztás elvének érvényesítésében, amely mellett a szövetségi alkotmány készítői, formálisan, elhatározták magukat. Ennek a meghirdetett rendszernek a három legmarkánsabb jellemzője a következő: a jugoszláv köztársasági elnök kifejezetten gyöngye pozíciója, a Szövetségi Gyűlés súlyos passzivitása, és a Szövetségi Kormány meghatározó szerepe.

1. A köztársasági elnök kifejezetten gyöngye pozíciója. – A köztársasági elnök alkotmányos helyzete és tényleges szerepe teljesen marginális.

(1) Mindenekelőtt, a Szövetségi Alkotmányban foglalt hatáskörei igen korlátozottak, és minden, az ország politikájára való befolyás nélküliek. Képviseli Jugoszláviát az országon belül és külföldön, kihirdeti a szövetségi törvényeket, kiadja a nemzetközi szerződések megerősítő okiratait, kinevezi és visszahívja a nagyköveteket a szövetségi kormány javaslatára, kitüntetések adományoz, egyéni kegyelmet gyakorol stb. A jugoszláv hadsereg főparancsnoka, de ezt a funkcióját a Védelmi Főtanács határozataival összhangban gyakorolja, amelynek tagja. Végzetül, Jugoszlávia elnöke jogosult miniszterelnök-jelöltet állítani a Szövetségi Kormány élére, javaslatot tenni az Alkotmánybíróság, a Szövetségi Bíróság stb. bírónak személyére.

(2) Másrészt, a köztársasági elnöknek nincs tényleges hatásköre és befolyása a többi szövetségi szintű szerv tekintetében. Ezzel szemben, a Szövetségi Gyűlés választja a köztársasági elnököt, és visszahívhatja abban az esetben, ha megállapítja, hogy a köztársasági elnök alkotmányértést követett el (ilyenkor az Alkotmánybíróság csak véleményt ad). Mint látjuk, az Alkotmány alapot teremtett a Nemzetgyűlésnek e területen való diszkrecionális magatartásához, és éppen ez történt a közelmúltban az új Jugoszlávia első köztársasági elnökével. Egyébként, a köztársasági elnök is benyújthatja lemondását.

Azon a jogán kívül, hogy jelöltet állíthat a Szövetségi Kormány elnöki tisztségére, a köztársasági elnöknek nincs kapcsolata a Szövetségi Kormánnyal. Jellemző, hogy aktusaihoz nincs miniszteri ellenjegyzés.

(3) A köztársasági elnök kifejezetten gyöngé (és teljesen marginális) pozíciójának oka abban rejlik, hogy az erős elnök, mivel egyik, vagy másik tagköztársaságból választják, megsértené a tagköztársaságokban kialakult hatalmi központok kapcsolatát a köztársaságoknak a szövetségi hatalomgyakorlásra irányuló befolyásuk miatt. Ezért, a tagköztársaságok közötti egyensúly (és általában, a kapcsolatok), vagyis a laza-konföderatív rendszer koncepciója sérelmet szenvedne.

2. *A Szövetségi Gyűlés kifejezett passzivitása.* – A Szövetségi Gyűlés alkotmányjogi helyzete és hatáskörei, elvben, a hatalom-megosztás elvéén alapulnak, a gyakorlatban azonban nem teljesítette az Alkotmányban előírt szerepét.

(1) A két kamarából: a Polgárok Tanácsából és a Köztársaságok Tanácsából álló Szövetségi Gyűlés, mindenek előtt, alkotmányozói, törvényhozói és költségvetési feladatokat lát el, azután választói funkciókat, és politikai ellenőrzést gyakorol a végrehajtó hatalom fölött. Ezen kívül, dönt más tagköztársaságoknak a Jugoszláviába való felvételéről, más államokkal való államszövetség alkotásáról, nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásról, Jugoszlávia államhatárainak módosításáról stb. Dönt a háború és a béke kérdéseiről is, bejelenti a hadi állapotot, a közvetlenül fenyegető háborús veszélyt és a rendkívüli állapotot.

Elvben, a Szövetségi Gyűlés nincs korlátozva a hatáskörei gyakorlásában (ezért van az, például, hogy nincs törvényhozási vétó, kivéve a Szövetségi Alkotmány egyes rendelkezéseinek módosítását, és ez a tagköztársaságok jogaira vonatkozik).

(2) Feladatai ellátásában, különösen a törvényhozói funkció és Szövetségi Kormány munkája fölötti ellenőrzés gyakorlásában, a Szövetségi Gyűlés nem tett eleget az Alkotmányban előírt feladatának.

Mindenekelőtt, az eltelt időszakban nem mondhat maga mögött a törvényhozói tevékenységben olyan eredményeket, amelyeket egyébként elérhetett volna, tekintettel arra a szerepre, amellyel az Alkotmány, mint a törvényhozói hatalom birtokosát felruházta (1992 júniusa és 1994 decembere között a Szövetségi Gyűlés csak 184 törvényt fogadott el).

Ezen kívül, a Szövetségi Kormány az, amely gyakorolta a tényleges törvénykezdeményezési monopóliumot. Fontos megjegyeznünk, hogy egyetlen, az ellenzéki képviselők által a Szövetségi Gyűlés elé benyújtott törvényjavaslatot sem fogadtak el. Voltak olyanok, amelyeket egyszerűen elutasították, másokat visszavontak, és a legtöbb még a kamarák napirendjére sem került, jóllehet, több olyan is van, amelyet már több, mint másfél éve nyújtottak be. Természetesen, mindez a hatalmon lévő pártok (a volt kommunista pártok) politikájáról tanúskodik.

(3) A Szövetségi Gyűlés törvényhozói tevékenységének elégtelenségét mindenekelőtt, passzivitása okozza. Ez a passzivitás a Szövetségi Gyűlés, vagyis, kamarái üléseinek szokatlanul, sőt katasztrofálisan ritka megtartásában fejeződik ki (1992 júniusa - 1994 decembere: a Polgárok Tanácsa 33 ülést tartott, 66 napon át; a Köztársaságok Tanácsa 29 ülést – 37 napon; az együttes ülések száma: 9 – 12 napon keresztül.)

Ami még jellemző a Polgárok Tanácsára, ez az ülések felfüggesztésének gyakorisága, amelyet elnapolás követ, a képviselőknek a felfüggesztett ülés folytatására való összehívásával, amely legalább annyira hosszú (és megmagyarázhatatlan), mint indokolatlan. Ezt ennek a kamarának az elnöke által tanúsított tekintélyuralmi magatartás okozta, mellesleg megjegyezve, hogy a Szerb Szocialista Párt tagja, (a

másik kamara elnöke a Montenegroi Szocialisták Demokrata Pártjának tagja). Mindezt úgy tekinthetjük tehát, mint a politikai pártoknak a Szövetségi Gyűlés passzivitásában tartására irányuló eltökélt politikáját.

Hozzá kell tennünk, hogy a Szövetségi Gyűlésnek ez a passzivitása jelentősen gyengítette a Szövetségi Kormány munkája feletti ellenőrzését. A Szövetségi Gyűlés passzivitása végül abban nyilvánult meg, hogy gyakorlatilag nem is lépett fel jelentős tényezőként az ország politikai életében.

3. *A Szövetségi Kormány meghatározó szerepe.* – Tekintettel a köztársasági elnök marginális helyzetére, a Szövetségi Kormány alkotja a szövetségi végrehajtó hatalom pillérét. De számos tekintetben egészében véve a szövetségi hatalom legfőbb mozgató erővé is vált. Valójában, az Alkotmány által a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Kormány között létrehozott egyensúly ellenére, ez az egyensúly a gyakorlatban sokszor megtört a Kormány javára.

(1) A Szövetségi Kormány határozza meg és irányítja Jugoszlávia bel- és külpolitikáját, tartja Jugoszlávia kapcsolatait más államokkal és a nemzetközi szervezetekkel, minisztériumokat hoz létre és szüntet meg. Ezen kívül, a Kormány törvénytől alacsonyabb szintű normatív aktusok kibocsátására jogosult (a szövetségi törvények végrehajtására - állandó felhatalmazás), de hadiállapot, fenyegető háborús veszély, vagy rendkívüli helyzet esetén a Szövetségi Kormány aktusokat bocsáthat ki a Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekről (azzal a feltétellel, hogy a Szövetségi Gyűlés nem tud összeülni).

Senki (sem a Szövetségi Gyűlés, sem pedig a köztársasági elnök) sem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek lehetővé tennék a közvetlenül beavatkozást a Szövetségi Kormány hatásköreinek gyakorlásába. Az Alkotmány, a költségvetés és a szövetségi szintű törvények adják a Kormány tevékenysége megvalósításához szolgáló kereteket. A Kormány azonban nem habozott, hogy az Alkotmánnyal szemben is cselekedjen.

(2) A Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Kormány közötti kapcsolatokat egyes kölcsönös jogok léte jellemzi. Így, a Szövetségi Gyűlés választja a Kormány elnökét, aki autonóm, de amikor a Kormány megalakításáról és átalakításáról van szó, a Kormány elnöke felelős a Szövetségi Gyűlés előtt tevékenységéért, ugyanúgy, mint ahogy a Kormány felelős a kormánysszervek és a szövetségi minisztériumok tevékenységéért is (testületi felelősség). A Szövetségi Gyűlés tisztségéből elmozdíthatja a Kormány elnökét és bizalmatlansági szavazást kezdeményezhet a Kormánnyal szemben. Ez a mai napig csak egy alkalommal történt meg, és ez is a kormányzó pártok szándékából, saját Kormányukkal szemben (az elmúlt időszakban, a Szövetségi Gyűléshez hat ilyen értelmű javaslat érkezett). A maga részéről, a Kormány elnöke benyújthatja lemondását a Szövetségi Gyűléshez, és bizalmi szavazást kezdeményezhet.

Az Alkotmány szerint a Szövetségi Gyűlés ellenőrzi a Szövetségi Kormány tevékenységét. A képviselői kérdéseken kívül (interpelláció) azonban, őszintén szólva nincs más ellenőrzési eszköz. A kamarák házszabályai megfosztották az interpellációt a Kormánnyal szembeni politikai szankció hatásától, és ezért elveszítette a kormányzati munka feletti ellenőrzési eszközként való igazi értelmét. A Kormány igen erős alkotmányos helyzetének és a Szövetségi Gyűlés elfogadhatatlan passzivitásának feltételei közötti, a Kormány anélkül folytathatja tevékenységét, hogy a Szövetségi Gyűlés elégséges ellenőrzése alatti állna. Kétségkívül, ez olyan példa, amely leleplezi a

tagköztársaságokban hatalmon lévő pártok azon akaratát, hogy a Szövetségi Kormány közbeiktatásával kormányozzanak.

A Szövetségi Kormány rendelkezik a Szövetségi Gyűlés felosztatására való jogosultsággal abban az esetben, ha az hosszú időn keresztül nem képes hatásköreit gyakorolni. Ebben a megfogalmazásban, ez a feltétel tág lehetőségeket biztosít a Kormány számára, hogy éljen a Szövetségi Gyűlés felosztatásához való diszkrecionális jogával. E rendelkezés szigorát nem enyhíti a Kormánynak az a kötelessége, hogy ilyen alkalommal meghallgassa a Szövetségi Gyűlés kamarái elnökeinek és a parlamenti csoportok elnökeinek véleményét. A Kormány mindezidáig nem élt ezzel a jogával.

4. *A parlamentáris rendszer látszata és a parlamentáris élet agóniája.* - Annak ellenére, hogy a Szövetségi Alkotmány kifejezetten kimondja, hogy Jugoszláviában a hatalom a törvényhozói, a végrehajtó és a bírói hatalom szétválásának elvé szerint működik, az ugyanezen Alkotmány által rendelt hatalmi rendszer és a létrehozott mechanizmus működési gyakorlata azt mutatja, hogy a parlamentáris rendszer torzított formája valósult meg. Valójában, ami Jugoszláviában a szövetség szintjén létezik és működik, csupán a parlamentáris rendszer látszata, amely, bizonyos, más tényezőkhez kapcsolódva (a szabad sajtó megfojtása, az állami televízió monopóliuma, amely, valójában egy párt monopóliuma, nem demokratikus választás, rendőri elnyomás stb), erőzítő, és lényegében a parlamentáris élet agóniájába torkollott.

Ennek a helyzetnek a gyökere abban található, hogy, mint említettük, az igazi hatalmi központok Jugoszláviában a tagköztársaságokban találhatók, vagyis, az ezekben a köztársaságokban uralmon lévő pártok kezében (a Szerb Szocialista Párt és a Montenegroi Szocialisták Demokrata Pártja). Ezeknek a pártoknak a tagjai képviselők a Szövetségi Gyűlésben (ahol a mandátumok többségét bírják), és a Szövetségi Kormány miniszterei (amely teljesen az ő kezükben van), valamint tisztviselők más szövetségi szintű szervezetben.

E pártok többségének a Szövetségi Gyűléssel szembeni következtelenségével szemben, a Szövetségi Kormány a legbiztosabb olyan eszköznek látszik, amellyel a szövetségi hatalomgyakorlásra hatni lehet abban a keretben, amelyet laza-konföderációs államszervezetnek nevezünk. Az említett pártoknak ez az érdeke, nyilvánvalóan, a hatalmi ágak közötti egyensúlynak a Szövetségi Kormány javára való megbontásának legfőbb mozgatóereje (a Kormány meghatározó szerepe). A Szövetség Kormány primátusa azonban gyakorlatilag csak névleges hatalmat képvisel, mivel a tényleges hatalom, mint hangsúlyoztuk, a tagköztársaságokban van. Mindez a parlamentáris rendszer deformálódásáról, sőt, látszatáról és a parlamentáris élet agóniájáról tanúskodik a poszt-kommunista Jugoszláviában az államszövetség szintjén is.

III. Az igazi megoldás

Szerbiának és Montenegronak csupán az országban megvalósuló demokratikus és radikális reform keretében sikerülne kijutnia a kommunista világból, ami a több évtizeden át tartott kommunista rezsim uralma, és a jelenlegi poszt-kommunista rezsim (vagyis, az álcázott rendszer) káros elemeinek és következményeinek felszámolását

feltételezi. A megoldás kétségkívül a létező állam korszerű és igazán demokratikus, és szocialista állammá, jogállammá való radikális átalakulásában rejlik.

Ennek az átalakulásnak a *sine qua non*-ja a monarchia visszaállítása, mégpedig alkotmányos vagy parlamentáris monarchia formájában. Mielőtt 1945-ben azt teljesen illegitim módon megszüntették a kommunisták, a monarchia mindig is az az államforma volt, amelyben a szerb nép élt, és a legrégebbi európai monarchiák közé tartozik. Ma, a demokratikus élet eltüntetett hagyományának feltételei között, amelyben a politikai kultúra nem eléggé fejlett, ahol nem eléggé csiszoltan működik a többpárt rendszer, ahol még fellelhetők az tekintélyuralmi kormányzás maradványai, az említett monarchia visszaállítása a demokratikus politikai élet és a demokratikus intézmények megújulásának záloga.

A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban

Lengyelország 1995-ben az egyedüli ország Közép- és Kelet-Európában, amely még mindig átmeneti alkotmányos rendelkezésekkel él, végleges demokratikus Alkotmányra várva. Sőt, az új Alkotmány elfogadása jelenleg távolinak tűnik. Ez a helyzet nagyon megnehezíti a lengyel Alkotmány kidolgozására és tartalmára vonatkozó kérdések vizsgálatát. A fennálló intézmények ideiglenes jellege folytán nem fűződik különösebb érdek a hatályos Alkotmány egy részének mélyrehatóbb elemzéséhez. Sőt, a különféle alkotmánytervezetek, amelyeknek hamarosan már csak jogtörténeti értékük lesz, a létező intézményeket vizsgáló alkotmányjogászok mérsékelt érdeklődésére tarthatnak számot. Előadásomat az 1989 óta megvalósult legfontosabb alkotmányreformoknak fogom szentelni, amelyek között utalnom kell az új alaptörvény kidolgozására létrehozott jogi keretre is.

A Lengyelországban az alkotmányozó által alkalmazott megoldást egyrészt a visszafogott, gyakran csak árnyalatnyi, de igen gyakori, intézményi változtatások előnyben részesítése jellemzi, másrészt pedig az intézmények, különösen az alkotmánybíráskodás, működésének rendkívül fontos szerepe. Távol áll tőlünk, hogy így önkényes rangsort állítsunk fel, a választás azonban a specifikus politikai helyzet következménye.¹

I. Az új alkotmányos keret létrehozása és az új alkotmány kérdése

1. Kedvezőtlen politikai helyzet az új alkotmány gyors elfogadásához

Az első nagy alkotmányreform 1989 áprilisában valósult meg, a kommunista hatalom és a Szolidaritás² Szakszervezet körül tömörült ellenzék képviselői közötti "kerek-asztal" megállapodások aláírása után. Célja a kommunizmus és a demokrácia

¹ Az új Alkotmány kidolgozásának problémájáról lásd pl. J. Zakrewska, Pour une nouvelle Constitution de la République de Pologne, Revue d'études comparatives Est-Ouest, 1992. 4. szám; ugyane szerzőtől: Konstytucja po pięciu latach (Az Alkotmány – öt év múltán), Państwo i Prawo, 1995. 3. szám; W. Sokolewicz, La Constitution polonaise à l'époque de grands changements, Revue d'études comparatives Est-Ouest, 1992. 4. szám.

² A kerekasztal megállapodásokról lásd különösen: W. Sokolewicz, The legal constitutional Bases of democratisation in Poland, 1988–90, dr. George Sanford, St. Martin's Press, New York 1992; ugyane szerzőtől: The April 1989 Change of the Constitution, Droit polonais contemporain, 1988, 3–4. szám. Exner, Recent Constitutional Developments in Poland, Austrian Journal of Public and International Law, 1990, 341–356. p.

közötti átmeneti időszakban fennálló átmeneti intézmények létrehozása volt. Az intézményekkel kapcsolatos kérdések annak a keret-megállapodásnak a részei voltak, amelynek legalább egy törvényhozási ciklusra vonatkozóan kellett meghatároznia a további változások megvalósítási módját. Mindkét párt úgy tárgyalta, hogy a számára legkedvezőbb alkotmányos keret biztosítására törekedett, nem törődött azonban az elfogadott megoldások egymáshoz való kapcsolatával, és egyáltalában nem törekedett arra, hogy tartós Alkotmányt adjon az országnak. Az alkudozás eredményeként létrejött intézményrendszer nyomot hagyott a később elfogadott alkotmánytörvényeken is (lásd alább).

A szolidaritásnak az 1989. júniusi választásokon elért átütő győzelme hatályon kívül helyezte a "kerek-asztal" megállapodásokat. Nyilvánvaló volt, hogy túlhaladottá vált az ideiglenes alkotmányi keret, és, hogy új politikai intézményeket kellett az országban létrehozni. Az új Parlament 1989. decemberében hatályon kívül helyezte a politikai rendszer alapelveire és a gazdasági és a társadalmi rendre vonatkozó kommunista alkotmányi rendelkezéseket. Ez után más fontos, azonban szűk területre szorítókozó intézményi reformok következtek (lásd az alkotmány-módosításokat bemutató táblázatot).

A Parlament mindkét háza az új Alkotmány kidolgozásának munkálataiba fogott, amelyek két alkotmány-tervezetet eredményeztek. Az első ház, a Szejm megválasztásánál alkalmazandó szavazási mód következménye, amely politikai megállapodáson alapult, egyre vitatottabbá tette a Parlament legitimitását. A közvéleménynek nehéz volt befogadnia az ez által az úgy nevezett "szerződéses" Parlament által megszavazott Alkotmányt, még akkor is, ha az új alaptörvényt népszavazásra bocsátották.

Az első teljesen szabad törvényhozási választásokat 1991 októberében tartották. Ezek politikailag rendkívüli módon felaprózódott házakat eredményeztek 18 politikai pártnak a Szejmben való képviseletével. A legnagyobb parlamenti képvisellel rendelkező lengyel politikai párt a szavazatoknak alig több, mint 12%-át szerezte meg. A politikai vezetők nyilatkozatai szerint, az új Parlament egyik legfontosabb feladata az új Alkotmány elfogadása volt. Ezért mindenek előtt az eljárási szabályokat kellett meghatározni. A Lengyel Köztársaság Alkotmányának kidolgozásáról és elfogadásáról szóló, 1992. április 23-án elfogadott alkotmánytörvényt megszavazták és hatályba lépett. Ezt követően a két parlamenti ház létrehozta a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottságát, amely munkához is látott. Időközben a pártrendszer szétforgácsolódásával az ideiglenes intézményi keret hiányosságai rendkívül súlyosan jelentkeztek. Érezhetővé volt, hogy az ideiglenes intézményeknek a hatékony politizálást megengedő reformjának szükségessége egyre sürgetőbbé vált, az új Alkotmány elfogadásának megvárása nélkül. A Parlament elfogadta tehát a törvényhozói hatalom, a végrehajtó hatalom és a területi (helyi) önkormányzatok közötti kapcsolatokról szóló, 1992. október 17-i törvényt, amely az új Alkotmány hatálybalépéséig szabályozza az intézményeket.³

³ Az alkotmányerejű törvényről lásd K. *Wojtyczek*, Un nouveau régime parlementaire rationalisé: la Pologne, *Revue du droit public*, 1994. 4. szám; J. *Wawrzyniak*, J. *Zakrewska*, La piccola tradizione e nel presente del costituzionalismo polacco, *Nomos. La Attualità nel diritto*, 1993. 1. szám, W. *Sokolowicz*, Rozdzielone, ale czy równe? Legislacyja i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku (Különválasztva azonos erejűek? A törvényhozói és a végrehajtó hatalom az 1992. évi ideiglenes Alkotmányban, *Przegląd Sejmowy*, 1993. 1. szám; L. *Garlicki*, Mała Konstytucja czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego (Az ideiglenes Alkotmány avagy a pozitív parlamentarizmus koncepciója) *Przegląd Sądowy*, 1993. 5. szám

Az 1989 óta megvalósult alkotmánymódosítások

Időpontja	Az alkotmánymódosítás tárgya
1989. április 7.	A "kerek-asztal" megállapodásokat elismerő módosítás: <ul style="list-style-type: none"> – a köztársasági elnöki intézmény, – a kétkamarás parlamenti rendszer és – az igazságszolgáltatás függetlenségének visszaállítása.
1989. december 29.	A politikai rendszerre vonatkozó alapelvek és a gazdasági és társadalmi rendszert érintő rendelkezések hatályon kívül helyezése; az alábbi alapelvek alkotmányi szentesítése: <ul style="list-style-type: none"> – a demokratikus jogállam, a népszuverenitás alapelve; – többpártrendszer; – vállalkozási szabadság; – tulajdonjog.
1990. március 8.	A helyi közigazgatás reformja: a települések területi (helyi) önkormányzatokká alakulnak, "önigazgatási" jogot kapnak
1990. szeptember 27.	A köztársasági elnök általános választójogon alapuló megválasztása
1991. április 19.	<ul style="list-style-type: none"> – A parlamenti választások időpontja és a törvényhozási ciklus pontos időtartama; – az ország területén való 5 éves állandó lakás, mint a parlamenti választásokon való választhatóság feltétele.
1991. október 18.	Menekültjog.
1992. április 23.	Az Alkotmány kidolgozása és elfogadása során követendő eljárásról szóló alkotmánytörvény.
1992. július 30.	A köztársasági elnök kitüntetés-adományozási joga.
1992. október 15.	A Nemzeti Rádió és a Televízió Tanács létrehozása.
1992. október 17.	Ideiglenes Alkotmány.
1994. április 22.	Az új Alkotmány elfogadása során alkalmazandó eljárás reformja a népi kezdeményezés bevezetése.
1995. április 11.	<ul style="list-style-type: none"> – A törvényhozási ciklus felosztás esetén való meghosszabbítása az új Parlament megalakulásáig; – a sürgősséggel való törvényhozási eljárás.

A Parlament házainak 1993 májusában történt feloszlata, amely a Kormánynak a Szejm általi megdöntését követte, félbeszakította a folyamatban lévő alkotmányozási munkálatokat, arra kötelezve az új Parlamentet, hogy nulláról induljon. A törvényhozási választásokra 1993 szeptemberében került sor. A Szejm tekintetében alkalmazott új szavazási mód, az 5 %-os bekerülési küszöb, a Baloldali Demokrata Szövetség és a Lengyel Parasztpárt koalíciójának igen egyértelmű többségét eredményezte, és az első házban képvisellel rendelkező pártok számát hatra csökkentette, ugyanakkor a választók 35 %-át megfosztva a parlamenti képviselleltől. Az alkotmány-tervezetek benyújtására kitűzött új határidő, 1994 szeptemberének elmúltával, az alkotmány-kidolgozására irányuló munka újraindult.

A kedvezőtlen körülményekhez több olyan tényező is társult, amelynek része volt az új Alkotmány elfogadásának megakadályozásában. Első helyen kell említenünk a házak és a frakciók politikájának felaprózódását, amely, hangsúlyoznunk kell, nem annyira az Alkotmánnyal kapcsolatos kérdéseket érintette, hanem mindenek előtt más témákat. Másodszor, a súlyos és égetően sürgős gazdasági és társadalmi problémák előtt az új Alkotmány nem tűnt elsőrangú fontosságú problémának sem a közvélemény, sem pedig a politikai elit számára. A képviselők, az intézményi reformokról szóló, különféle reform-tervezetek megvizsgálásával megbízott bizottsági tagok távolmaradása, jól mutatja az alkotmányozás kérdései iránti teljes közönyt. Harmad sorban kell említenünk a vezető pártok politikai taktikáját. A pártok félnek az Alkotmány végleges elfogadásától, amelynek a politikai életre gyakorolt hatását nehéz előre megjósolni. A pártok inkább a már megszokott, jelenlegi intézményi keretek között szeretnek csatározni, úgy, hogy inkább megerősítik ("konszolidálják") a már megszerzett pozíciójukat, mintsem az előreláthatatlan következményekkel járó, intézményi adottságok hirtelen feldöntésére törekednének. Ez a tendencia részleges intézményi reformokban és a jelenleg az Alkotmányozó Bizottság kebelében kidolgozott tervezetet óvatos voltában jelenik meg, amely nem rendelkezik a fennálló intézményrendszer mélyreható változtatásáról. Végül, a lengyel társadalom továbbra is megosztott a politikai rendszer megválasztása, és még inkább az értékek kérdése tekintetében. Erről tanúskodnak a terhésség művi megszakításáról és a világi államról folytatott igen heves viták. Az alkotmányozási mozdulatlanság azonban egy fajta politikai stabilizálódást is mutat. Az alkotmányjog lett a politikai csatározás kerete, amelynek hangadói hozzászótkak, igaz, nem könnyen, a fennálló szabályokhoz.

A jelenlegi körülmények között nehéz lenne az Alkotmány kidolgozás módszertanáról beszélni. Az alkotmányozó hatalmat nem ésszerű elemzés, hanem főként a hosszabb-rövidebb időre kötött politikai kompromisszumok vezérlik. Egyébként egyre nehezebb konszenzusra jutni az alaptörvény körül. Az idő inkább az új Alkotmány hátrányára játszik. A helyzet ebből a szempontból a legkedvezőbb 1989-ben volt. Az új Alkotmány lassacskán politikai tét lett. A mostani helyzet ellentmondásokkal teli. A pártok szídtá Alkotmány egyre kevésbé sajátmaga miatt vitatárgy, inkább a politikai csatározás egyik eszköze. A jelenlegi többség, amely a két ház által együttesen alkotott Nemzetgyűlésben a szavazatok 2/3-ával rendelkezik, és amely maga sem tekinti az Alkotmányt prioritással rendelkezőnek, azért szeretné az Alkotmányt elfogadottnak tudni, hogy presztízsét növelje, és, hogy az Alkotmányról tartott népszavazás útján megújítsa legitimitását. A Parlamenten kívül rekedt ellenzék, amely vitatja a parlamenti házak legitimitását, már most kezd összefogásra szólítani a

népszavazási "nem" érdekében, abban bízva, hogy a többség bukása előrehozott törvényhozási választásokat és a politikai erőviszonyok megváltozását eredményezi.

2. Az Alkotmány-előkészítés munkálatai az 1992. április 23-i alkotmánytörvény által meghatározott keretben

A jelzett politikai problémák ellenére, az új Alkotmánnyal kapcsolatos munkálatok folytatódnak a Parlamentben. Keretüket, amit hamarosan röviden ismertetünk, a Lengyel Köztársaság Alkotmányának előkészítése és elfogadása során követendő eljárásról 1992. április 23-án elfogadott alkotmánytörvény jelöli ki. Az Alkotmány-tervezet benyújtásának jogával a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottságát, amely a Nemzetgyűlés 56 tagját tömörítő csoportosulást, a köztársasági elnököt, valamint az állampolgárokat illeti meg. Ez utóbbi esetben 500.000, a Szejm megválasztására irányuló szavazáson választójoggal rendelkező személy aláírását kell összegyűjteni. Eddig hét tervezetet nyújtottak be: a köztársasági elnök javaslatát, a parlamenti képviselők által benyújtott öt javaslatot, és a Szolidaritás Szakszervezetnek a népi kezdeményezés jogának köszönhetően benyújtott javaslatát. Amikor ezt a jogosultságot 1994-ben a köztársasági elnök javaslatára az alkotmánytörvénybe foglalták, senki sem számított arra, hogy bármilyen gyakorlati jelentősége lehetne. Egyébként a Szolidaritás kezdeményezése nagy politikai sikert aratott.

A benyújtott javaslatokat, mindenek előtt a Nemzetgyűlés két házának együttes ülése vizsgálja meg első olvasatban. Ezt az együttes ülést 1994. szeptember 23-án tartották meg ebből a célból. Az alkotmánytörvény ezt követően Szejm-beli vitát ír elő a legfontosabb intézményi kérdésekről. Erre 1994. október 21-én került sor. Az alkotmánytörvény az eljárásnak ebben a szakaszában azt is lehetővé teszi, hogy népszavazást írjanak ki "azokról az alapelvekről, amelyekre az Alkotmány épül", anélkül, hogy ennek módjáról vagy következményeiről szólna. Ez a népi kezdeményezéssel együtt a Munkaszövetség képviselőinek javaslatára 1994-ben bevezetett rendelkezés írott malaszt maradt. A tervezeteket átadták a Nemzetgyűlés 46 képviselőből és 10 szenátorból álló Alkotmányozó Bizottságának.

A Bizottságnak a benyújtott javaslatok alapján egyetlen (egységes) tervezetet kell kidolgoznia. Munkáját szabályzat rendezi, amelyet 1994 januárjában fogadott el, és amely az alábbi témákban létrehozott hat albizottságot intézményesít:

1. szövegezési problémák, általános kérdések és átmeneti rendelkezések;
2. a politikai és a társadalmi-gazdasági rendszer alapjai;
3. a jogforrások rendszere;
4. a törvényhozó, végrehajtó hatalom és a területi (helyi) önkormányzati hatalom;
5. a jogvédő intézmények és az igazságszolgáltató szervek;
6. az állampolgári jogok és kötelezettségek.

Jelenleg az Alkotmány kidolgozási folyamata még mindig ebben a szakaszban van. A Bizottság most vizsgálja meg a kérésére egy jogászcsoporthoz, a Bizottság szakértői által elkészített egységes szövegjavaslatot. A tervezet készítői, a Kormány, a Alkotmánybíróság, az egyházak, a parlamenti képviselőkkel nem rendelkező pártok, az országos szintű társadalmi-szakmai szervezetek képviselői szavazati jog nélkül vesznek részt a Bizottság munkájában.

Az egységes tervezetet a Bizottság tagjainak legalább 50 %-os részvételével megtartott szavazáson a jelenlévők 2/3-os szavazattöbbségével fogadja el. Ezt követően második olvasatban a Nemzetgyűlés fogadja el. Ez vagy elvetheti a tervezetet, vagy visszaküldheti a Bizottságnak, vagy pedig módosítással vagy módosítás nélkül elfogadhatja. Minden módosítást 2/3-os szavazattöbbséggel kell elfogadni, ami növeli a Bizottság által kidolgozott tervezet jelentőségét. A módosított teljes szöveget még egyszer 2/3-os szavazattöbbséggel kell elfogadni. Ezt követően adják át a köztársasági elnökeknek, aki 60 napon belül jogosult módosítási javaslatokat tenni. Az elnöki módosítási javaslatokat Nemzetgyűlés vizsgálja meg, amely abszolút szavazattöbbséggel fogadhatja el őket. Azokat a javaslatokat, amelyek nem kapták meg az ilyen szavazattöbbséget, elutasítják. Az így módosított teljes szöveget ismételten 2/3-os szavazattöbbséggel fogadják el. Elfogadását követően népszavazásra bocsátják. A köztársasági elnök a szövegnek a Nemzetgyűlés-beli végleges elfogadását követően tizennégy napon belül köteles kiírni a népszavazást, és időpontját meghatározni. A nép megkérdezését legkésőbb az elnöki rendelet kibocsátását követő négy hónapon belül meg kell tartani. A szöveget a szavazatok (relatív) többségével fogadják el vagy utasítják el. Az alkotmánytörvény semmiféle részvételi arányt nem ír elő a népszavazás érvényességéhez. Ahhoz, hogy a népszavazást ki lehessen írni, feltétlenül meg kell szavazni azt a törvényt, amely, a mostani joghézagot kitöltve, szabályozza a népszavazási eljárást.

Két, az új Alkotmány elfogadási eljárásával kapcsolatos kérdés érdemel kiemelés. Először, a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága kulcs-szerepet játszik az Alkotmány kidolgozásában. A Nemzetgyűlés e munka irányítására semmiféle irányelvet nem fogadott el, teljes döntési szabadságot hagyva a Bizottságnak. Sőt, az Alkotmányról folyó munkát megelőző népszavazás gondolata is elsikkadt. A Bizottságnak tehát magának kell minden fontos kérdést megoldania. Egyébként nagyon nehéz lesz az általa kidolgozott szöveget módosítani, tekintettel a szükséges 2/3-os szavazat-többségre. Másodszor, a szövegnek a Nemzetgyűlés általi, második olvasatban való elfogadása és a népszavazás időpontja között több hónap is eltelhet. A köztársasági elnök, akinek az alkotmányszöveg tartalmára gyakorolt befolyásolási eszközei igen mérsékeltek, igen nagy szabadsággal rendelkezik a népszavazás időpontjának megválasztásában, ami jelentősen befolyásolhatja a végeredményt. Alakulhat úgy a helyzet, hogy lemond módosítási javaslatélteli jogának gyakorlásával, és a választók gyors összehívása mellett dönthet, de úgy is, hogy késlelteti az eljárást.

Utalnunk kell arra, hogy Lengyelországon két fajta eljárás létezik az alkotmánytörvények elfogadására. Az új Alkotmány elfogadására létrehozott eljáráson kívül van egy második eljárás is a meglévő alkotmány-szövegek felülvizsgálatára és az alkotmánytörvények elfogadására. Ez utóbbi a rendes törvényhozási eljárás megoldását követi, bár némi eltéréssel: a régi Alkotmány 106. cikke a Szejmben 2/3-os szavazattöbbséget ír elő a szöveg elfogadásához. Ez a rendelkezés, amely nem okoz értelmezési problémát az alkotmánytörvénynek az első ház általi elfogadásában (a szenátusi vizsgálatot megelőzően), ingatag, bár az Alkotmánybíróság által elfogadott értelmezést kapott a Szenátus által javasolt módosítási javaslatok megvizsgálása esetére.⁴ A Szejm Hárszabálya ugyanis úgy rendelkezik, hogy csak a szavazatok 2/3-os többségével elfogadott módosítási indítványokat fogadják el, és, ha nincs meg a

⁴ V.ö. K. Wojtyczek, id. mű, 394. p.

szükséges többség, a Szenátus módosítási indítványát elvetik. Ezt az előbbinél sokkal egyszerűbb és gyorsabb eljárást alkalmazzák az Alkotmány részleges felülvizsgálatainak a megvalósításakor.

II. Hagyományos elemek a hatályos alkotmányban

A mai napig megvalósult lengyel alkotmány-reformok három alkotmánytörvényből álló ideiglenes alkotmányt eredményeztek: ezek a törvények az 1992. október 17-én a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom és a területi (helyi) önkormányzatok közötti kapcsolatokról elfogadott alkotmányerejű törvény, az 1992. április 23-án a Lengyel Köztársaság Alkotmányának kidolgozási és elfogadási eljárásáról létrehozott és a fentiekben már megvizsgált alkotmánytörvény, és az 1952. július 22-i Alkotmány ideiglenesen hatályban tartott rendelkezései. Ezekben a törvényekben négy olyan lényeges alkotóelemet találhatunk, amelyek az alkotmányos szabályozás mostani területét alkotják: a politikai rendszer alapelveit szabályozó rendelkezések, az intézményrendszerre, az egyén jogaira vonatkozó rendelkezések, és végezetik, a területi (helyi) önkormányzatokra vonatkozó szabályok.

A politikai rendszer alapelveire vonatkozó mostani rendelkezések 1989. decemberére datálódnak. Az 1952. évi Alkotmány revíziója új 1. cikket vezetett be: "A Lengyel Köztársaság demokratikus jogállam, amely a társadalmi (szociális) igazságosság alapelveit valósítja meg." Az ezt követő rendelkezések azokat a nagy elveket deklarálják, amelyeken a politikai rendszer alapul: a nemzeti függetlenséget, a képviseleti kormányzást, népszavazással kiegészítve, a törvényesség elvét, a területi önkormányzatoknak a hatalom gyakorlásában való részvételét, a vállalkozási szabadságot, a magántulajdont és az örökléshez való jogot. Az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény ezt még a hatalommegosztás elvével egészítette ki. A reform alkotói sokkal tömörebb alkotmányos szabályozás mellett foglaltak állást (8 igen rövid cikk), mint ahogyan ezt a kommunista alkotmányozók kedvelték.

Az intézményrendszer kebelében megkülönböztetjük egyrészt, az 1992. október 17-én kelt alkotmánytörvénnyel szabályozott törvényhozói hatalmat és a végrehajtó hatalmat, másrészt pedig a bírói hatalmat, valamint azokat az intézményeket, amelyek a törvényesség és az alkotmányosság tiszteletben tartásának biztosítására hivatottak, és amelyeket a régi alkotmánytörvény rendelkezései szabályoznak. Az 1992. október 17-i alkotmánytörvény vizsgálata meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit, utalunk azonban az Alkotmány hagyományos elemei szabályozásának néhány, legjellegzetesebb vonására. A kétkamarás Parlament gyakorolja az alkotmányozói hatalmat, a törvényhozói hatalmat, az ellenőrző hatalmat, valamint igen széleskörű, a korábbi Parlamenti rendszertől örökölt kinevezési hatáskörrel rendelkezik. A lengyel kétkamarás rendszer nem az egyenlőség elvén alapul. A törvényhozási eljárás mindig a Szejmben kezdődik, a képviselők, a Szenátus, a Kormány vagy a köztársasági elnök javaslatára. Az első házban elfogadott szövegeket átteszik a Szenátushoz, amely egy hónapon belül vagy elfogadhatja, vagy módosítási javaslatokat tehet, akár pedig (a költségvetés kivételével), vétót emelhet. A Szejm abszolút szavazattöbbséggel elvetheti a Szenátus vétóját vagy módosítási javaslatait. Ha nincs meg ez a többség, a Szenátus vétója vagy módosítási indítványai elfogadottnak minősülnek. Az ellenőrzési jogosítvány az első ház monopóliuma, amely a legmagasabb állami méltóságokra szóló

kinevezési hatáskörök többségét is gyakorolja. A Parlament munkájának ésszerűsítésére, az alkotmánytörvény megkísérli szabályozni a parlamenti eljárásokat, különösen a módosítási jogosultságot, az írásos és a szóbeli kérdéseket, és bevezetette a gyorsított törvényhozási eljárást is a Kormány által sürgősnek nyilvánított törvényjavaslatok tekintetében. A parlamenti jogosultságok bizonyos elemeinek ilyen "alkotmányosítása" újdonság Lengyelországban.

Az alkotmánytörvény úgy rendelkezik, hogy a Kormány irányítja az állam politikáját, de tartózkodik attól, hogy neki adja ennek a politikának a meghatározását is. Bevezeti a hatáskörnek a Kormány javára szóló véleményét, amely minden olyan (a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó) kérdésre vonatkozóan döntést hoz, amely nincs az államfőnek vagy más intézményeknek fenntartva. Az egyik rendelkezés [az 52. cikk (2) bekezdése] rendszertelenül sorolja fel a legfontosabb hatásköröket, vagyis a konkrét, jog által meghatározott cselekvési eszközöket, a Kormány legfontosabb feladatait, cselekményeinek célját: a törvények végrehajtására törvényi felhatalmazás alapján rendeletek kiadása, az államigazgatási apparátus irányítása, a kincstári érdekek védelme, a költségvetés tervezetének elkészítése és a költségvetés végrehajtásának irányítása, a területi önkormányzatok fölötti felügyelet, más államok kormányaival való kapcsolattartás, a bel- és nemzetközi biztonság fölötti őrködés. Ezt a rendelkezést az 1952. évi Alkotmány hasonló rendelkezése sugallta. A hatalom egységének elvén alapuló rendszerben, a kormány funkciója nem volt azonos a végrehajtó hatalom fogalmával. Mivel nem lehetett hivatkozni a Montesquieu által megkülönböztetett három különálló hatalmi ágra, pontosan fel kellett sorolni az egyes intézmények hatásköreit.

Az 54. cikk szerint a Kormány származtatott rendeletalkotói hatáskört gyakorol a törvények szerinti felhatalmazás értelmében, valamint önálló rendeletalkotói jogosítvánnyal is rendelkezik, amelynek, a joggyakorlat szerint, a Kormányzat felügyelete alatt működő közigazgatás számára címzett normák kiadására kell szorítkoznia. A miniszterelnök irányítja a Minisztertanács munkáját és összehangolja és ellenőrzi a miniszterek tevékenységét. A kormányon belüli pozíciója jelentősen megerősödött.

A bírói hatalmat 1989 áprilisában az Alkotmányban deklarált függetlenségének biztosítása érdekében megreformálták. A latin országok mintájára létrehozták az Országos Bírói Tanácsot, és szavatolták a bírák elmozdíthatatlanságát. Az alkotmányozók egyébként jelentősebb változtatás nélkül hagyták az igazságszolgáltatás szervezeti és működési alapelveit szabályozó rendelkezéseket, mint például a népi ülnökök részvétele, a Legfelsőbb Bíróság bírósági felügyeleti tevékenysége minden más bíróság fölött, a tárgyalások nyilvánossága és a védelemhez való jog.

A lengyel elmélet külön kategóriába sorolja és csoportosítja azokat az intézményeket, amelyek feladata a törvényesség és az alkotmányosság védelme. "A törvényességnek ezek az intézményes garanciái" a kommunista hatalmak által megvalósított reformok produktumai. A nyolcvanas években létrehozott Alkotmánybíróságról, az Állambíróságról, az ombudsmanról van szó,⁵ valamint a Legfelsőbb Ellenőrző Kamaráról (Számvevőszék), amelyet az alapjaitól a tetejéig teljesen átalakítottak 1990-ben. Ennek az időszaknak a jellemzője a markáns

⁵ V.ö. W. Sokolewicz, The Commissioner for Civic Rights Protection and Protection of Human Rights by the Constitutional Tribunal in Poland: Legal Regulation and Practice (in) Democracy and the Rule of Law, inlegg pa norsk-polsk seminar i Warszawa, 1990. június 4. Det. KGL, Utenriksdepartement 1991.

aránytalanság az alapjogok védelme intézményi aspektusának fejlődése és az egyén jogi helyzetét meghatározó, változatlanul hagyott anyagi szabályok között. Ezt az aránytalanságot az a szándék magyarázza, hogy liberálisabb külsőt akartak ruházni a totalitárius rezsimre. Lengyelország tehát 1989-ben a törvényesség olyan intézményi rendszerét örökölte, amely a demokratikus állambeli működésre készen állt. Alkotmányos alapjait gyakorlatilag meg sem változtatták a létrehozott rendszer fogyatékoságai ellenére, amelyek között utalhatunk a Szejmnek arra a jogosultságára, hogy visszautasíthatja az Alkotmánybíróságnak a törvény alkotmányellenességét kimondó határozatát.

Az alapevő jogokat az 1952. évi Alkotmány hatályban lévő rendelkezései szabályozzák.⁶ Ez a lengyel Alkotmány leganakronisztikusabb része. Nagyon kevés változtatásban volt része az elmúlt években, tehát erősen meglátszanak rajta az emberi jogok marxista-leninista felfogásának jegyei. A szociális jogok megelőzik a polgári és politikai jogokat. Az ezekre a jogokra vonatkozó több rendelkezés két részből áll: abból a rendelkezésből, amely deklarálja a jogot, a második bekezdés pedig felsorolja ennek a jognak "az anyagi garanciái"-t, vagyis azokat az eszközöket, amelyeket az államnak latba kell vetnie hatályosulásuk érdekében. A jogok alkotmányi katalógusában hatalmas joghézagok tátonganak. Egyes ilyen rendelkezéseket azonban némiképpen módosítottak, és azokat, amelyek változatlanok maradtak, a demokratizmuson és a politikai pluralizmuson alapuló új rendszer alapelvei szerint kell értelmezni.

Az Alkotmány szabályozza végül a területi (helyi) önkormányzatok jogi helyzetét.⁷ A helyi tanácsok "piramisa"-nak kommunista rendszerét 1990-ben felváltották a települések az "önigazgatási" (önkormányzati) jogosultsággal felruházott területi önkormányzatai. Az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény tökéletesíti az akkor elfogadott megoldásokat, ezeknek a kérdéseknek a részletesebb szabályozásával, és rendelkezik arról a lehetőségről, hogy törvény más területi (helyi) önkormányzatokat is létrehozhat. A törvény garanciákat ír elő az önkormányzatok bevételeire vonatkozóan. A területi (helyi) önkormányzatok közjogi és magánjogi jogi személyiséggel rendelkeznek. A törvény által meghatározott módon társulásokat hozhatnak létre. Döntéshozó szerveiket választással kell létrehozni. A lakosok helyi népszavazással is határozhatnak valamely kérdésről.

A jelenlegi Alkotmányban tehát több egymásra illeszkedő réteg van: az 1952-ben elfogadott, klasszikus kommunista Alkotmányból örökölt és azután 1976-ban átalakított rendelkezések, azok a szabályok, amelyek a nyolcvanas évekre datálódhatnak és amelyek azokat a törekvéseket tükrözik, hogy új arculatot adjanak a kommunista rendszernek a nyugati típusú demokrácia intézményeinek adaptálásával, végezetül, azok a rendelkezések, amelyeket a demokratikus átmenet időszakában vezettek be.

Ez utóbbiak nagyon különbözőek, és a nyugati alkotmányozás különböző szakaszainak felelnek meg: a klasszikus kornak például a nemzeti függetlenség és a kétkamarás parlamenti rendszer, a két háború közötti időszaknak a parlamentarizmus ésszerűsítése, az 1945 utáni időszaknak a politikai pártok elismerése és az alkotmánybíráskodás. A fokenkénti alkotmánymódosítás módszere a más országok

⁶ V.đ. J. Zakrewska, *The Rights and Liberties in People's Poland: Some Remarks*, *Droit polonais contemporain*, 1989, 1-4. szám.

⁷ V.đ. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w "Małej Konstytucji"*, (A helyi önkormányzatok az ideiglenes Alkotmányban) (in) *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych* (Az ideiglenes Alkotmány az intézményi változások folyamataiban M. Kruk szerkesztésében, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1993).

Alkotmányaiban működő elemeket kezeli előszeretettel, amelyeket megkísérel Lengyelország specifikus helyzetére adaptálni. Ez a "tradicionalista" hozzáállás látható minden alkotmányos szövegen, akár érdemi, akár pedig formai kérdésről van szó. Az állam alkotmányjogi felfogása az egyéni jogok primátusán alapul a közhatalmi jogosítványok előtt, amelyeknek az a céljuk, hogy védelmezzék az előbbieket. A rendszer alapelvei – a klasszikus alkotmányosság alapelvei, bár új elemeket is találhatunk, amelyeket a későbbiekben fogunk megvizsgálni. Az egyes intézmények szabályozási részletei nagy részükben a nyugati alkotmányos hagyománynak felelnek meg. Az alkotmánytörvényekben szabályozott kérdések terjedelme nem lépi túl az alkotmány szokásos területét. A nyolcvanas évek óta bevezetett sok elem azonban újdonságnak számít a lengyel alkotmányjogban. A reformokat megvalósítva, nehéz a lengyel alkotmányos hagyományból meríteni, amelyet megtört a második világháború, azután pedig a kommunista rendszer. Az 1891. évi május 3-i alkotmánytörvény, amelynek évfordulója a nemzeti ünnep, már a múlté. Az 1921. évi március 17-i Alkotmány, amelyet a Harmadik Francia Köztársaság sugallt, nem tudta megakadályozni a súlyos parlamentáris válságot, amely tipikus volt a két háború közötti időszakban, és a mai körülményekre teljesen alkalmazhatatlannak látszik, bár egyes rendelkezései érdekes kiindulási pontot jelenthetnek. Végezetül, az 1935. április 23-i Alkotmány bekopogott a liberális demokrácia ablakán.

Az egyes hatályos alkotmányos rendelkezéseket megkülönböztető, legmarkánsabb jellemvonások közül ki kell emelni azt a módot, ahogyan megszövegezték őket. A marxista-leninista szóhasználat, nagyon elnagyoltan, szóismétlésekkel és rokon értelmű szavakkal megfogalmazott, jellegzetes megoldások mellett vannak pontos és rövid megoldások is, amelyek világosan fejezik ki a jogi normákat. A lengyel alkotmánynak az elmélet által megkövetelt, normatív tartalommal való megtöltése 1982-től fogva volt érezhető, és egybeesik a jogszabályok alkotmányossági ellenőrzésének bevezetésével. Ez a tendencia 1989 óta megerősödött, és nem kérdőjelezi meg még az ideológiai jegyeket magukon viselő alkotmánytervezetekben sem.

A hatályos alkotmányjogi normák halmaza nem kevés értelmezési problémát vet fel. Nem támasztják alá koherens alaptételek. A legrégebbi rendelkezéseket a legutóbb elfogadott rendelkezések megvilágításában kell értelmezni, sőt, a demokratikus értékek 1989. óta deklarált rendszere előnyt élvez a régi alkotmány alaptételeivel szemben. Az ilyen értelmű direktíva az 1992. évi április 23-i alkotmánytörvény 12. cikkének (2) bekezdéséből és az 1992. október 17-i alkotmánytörvény 77. cikkéből ered.⁸ A kettő közül az első rendelkezés átmenetinek nyilvánította az 1952. évi Alkotmány rendelkezéseit. A második hatályon kívül helyezte ezt az Alkotmányt, az általános szabály alól kivételképpen hatályban tartva a felsorolt rendelkezéseket. E két cikknek az elfogadása inkább jelképes értelmű volt: a totalitárius rendszertől örökölt Alkotmány politikai elvetésének kifejezését jelentette.

⁸ V.đ. Winczorek, *Wartości naczelne "malej konstytucji" z 1992 r.* (Az 1992. évi ideiglenes Alkotmány alapértékai) *Państwo i Prawo* 1993. 1. szám 7–8. p.

III. Az 1989 óta az Alkotmányba bevett új elemek

A lengyel alkotmány-reformok kevés valóban új elemet vezettek be az Alkotmányba. A lengyelországi politikai rendszerváltozás nem hozott újdonságot az európai alkotmányozásba. Bár a lengyel alkotmány jog legutóbbi évekbeli hozzájárulása meglehetősen szerény ebből a szempontból, két kérdés azonban megkülönböztetett figyelmet érdemel: az intézményi modell és a politikai rendszer alapelveinek alkotmányba foglalásával kapcsolatos új tendenciák.

1. Eredeti intézményrendszer

A lengyel politikai rendszer alapvonásai: a kormányzat felelőssége a Parlament első háza és a széles hatáskörrel rendelkező, általános választójog alapján megválasztott köztársasági elnök előtt, hasonló Finnország, Portugália, Franciaország és a Weimari Köztársaság modelljeihez. A lengyel elmélet egyébként főként az Ötödik Francia Köztársasághoz közeleink tartja ezt a megoldást.⁹ Tehát a lengyel politikai rendszert a prezidenciális ellensúlyozású parlamentáris rendszerek közé sorolhatjuk, amelyeket fél-prezidenciális rendszereknek is szoktak nevezni. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ezeknek az országoknak más-más politikai intézményeik vannak. Ezek a látszólagos hasonlóságok azonban meglehetősen eltérő politikai rendszereket takarnak. A lengyel intézményi rendszer mélyrehatóbb vizsgálatával a sajátosságok szétválaszthatók. Ezek főként a köztársasági elnök helyzetében és jogosítványaiában, valamint a parlamenti rendszer eredeti módon történő ésszerűsítésében mutatkoznak meg. A hagyományos elemek új rendelkezése új, eddig még szokatlan intézményi modellt eredményezett.

A lengyel intézményi modellt két szakaszban hozták létre. Először az 1989 áprilisi alkotmánymódosítás visszaállította a jelentős jogosítványokkal rendelkező köztársasági elnöki intézményt, amely a kerek-asztal megállapodások aláíróinak szándéka szerint a kommunista pártot irányító Jaruzelski tábornokot illette meg. Az államelnöknek biztosítania kellett a felvállalt reformok ellenőrzését és lefékeznie a túlságosan radikális intézkedéseket. A hatalom egységére és a Szejmnek a többi intézmény fölött állóságára alapozott intézményi modell logikáját megtörte a Parlament ellensúlyozására elképzelt intézmény felállítása, amely, ugyanebből az alkalmából a hatalommegosztás rendszerének elemeit is bevezette. Az a mód, ahogyan a köztársasági elnöki intézményt megmintázták abban az időben, nem tükrözi annak a szerepnek a tiszta képét, amelyet az intézmények kebelében be kell töltenie.

A második szakaszban az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény megkísérelte a parlamentáris rendszer logikája szerint rendbe szedni az összes létező intézményt a felfordulás elkerülésével, az alkotmányreform elfogadásához szükséges politikai kompromisszum megkönnyítése érdekében. Ez a reform tehát megtartotta a korábbi

⁹ V.ö. E. Gdulewicz, M. Granat, W. Skrzydło, *Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (A Lengyel Köztársaság Alkotmányának meghatározó alapelvei) (in) *Prawo konstytucyjne* (Alkotmányjog), dir. W. Skrzydło, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin, 1994. 178–181. p. K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej, Powolywanie, odpowiedzialność, kompetencje* (A köztársasági elnök, választása, felelőssége, hatásköre) (in:) *Zarys ustroju państwowego Polski, Zagadnienia podstawowe* (A lengyel politikai rendszer. Az ideiglenes Alkotmány legfontosabb kérdései) dir. P. Sarnecki, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 1993. 101. p.

modell lényegét, és az államelnökre vonatkozó rendelkezések legjelentősebb módosításainak az volt a céljuk, hogy pontosabban elhatárolják a feladatokat a végrehajtó hatalmon belül.

Az alkotmánytörvények a köztársasági elnököt egyértelműen a végrehajtó hatalom kebelében helyezik el, és három fontos feladatot bízunk rá.¹⁰ Az országon belül és külföldön kell az országot képviselnie. A nép számára bizonyos, meghatározóan fontos értékek letéteményese: az Alkotmány tiszteletben tartása, az állam szuverenitása és biztonsága, területének állandósága és integritása, a nemzetközi szerződések tiszteletben tartása. Végezetül, ellátja az "általános irányítás"-t a külpolitika, a nemzetvédelem és a belbiztonság területén. Ez a félreérthető megfogalmazás az államfőnek látszik adni a végrehajtó hatalom fejének funkcióját a három "fenntartott" területen. Az elmélet megkísérli körülhatárolni és megmagyarázni az elnöki funkciókat, a hangsúlyt a hagyományosan megkülönböztetett három államhatalmi ág fölött álló döntőbírói vagy semleges hatalomra helyezve. Eszerint a köztársasági elnöknek az a feladata, hogy biztosítsa az intézmények jó működését és, különösen, hogy politikai válság esetén avatkozzon be. Ez a döntőbírói funkció azonban nem egyértelműen tisztázott az alkotmánytörvényekben, és bizonyos ellentmondás van eközött és a köztársasági elnök, mint a végrehajtó hatalom feje elképzelés között. Sőt, az elnöki hatáskörök katalógusa sincs összhangban az ezekben a törvényekben kifejezetten megfogalmazott három funkcióval. Egyrészt, az államfő nem kényszerítheti a kormányzatra a három "fenntartott" területen hozott döntéseit, lévén, hogy az ilyen jogosítványai ellenjegyzéshez kötöttek, "legfőbb irányítói" funkciója a kormánnyal való együttműködéstől függ. Másrészt, azok az eszközök, amelyekkel a köztársasági elnök rendelkezik, lehetővé teszik számára, hogy kilépjen a három alkotmányos funkció által körülhatárolt területről, és, hogy aktívabb szerepet játsszék az állami politika többi területén, mint például az állami pénzügyek, a nyugdíjrendszer vagy a kommunista hatóságok által államosított tulajdon ismételt magánkézbe adása. Az ellenjegyzéshez kötött jogosítványok, mint például a törvénykezdeményezés vagy a törvényhozási vétőjog, vagy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga valamely törvény "kihirdetése"¹¹ előtt, lehetővé teszik számára, hogy hatékonyan belefolyjék a kormányzat politikájába. A lengyel államfő, aki túlságosan győnge ahhoz, hogy meghatározza az állam politikáját, viszont eléggé erős ahhoz, hogy nagy mértékben zavarja a kormányt és többségét, annak a lehetőségének köszönhetően, hogy bizonyos dolgokat megakadályozzon. A köztársasági elnök és a kormány közötti konfliktusok időszakában, mint például L. Wałęsa és a Jobboldali Demokratikus Szövetség-Lengyel Parasztpárt koalíciója közötti "társbérlet" idején, az állam felső szintjén tapasztalható kettős hatalom káros következményei tapasztalhatók.

Az intézményi rendszer második jelentős újítása a végrehajtó hatalom és a törvényhozói hatalom közötti kapcsolatok elrendezése. A parlamenti rendszer racionalizálása önmagában nem újdonság, ezzel szemben ennek módzatai a lengyel rendszer sajátosságai. Ez három elemből áll: a kormány kinevezésének bonyolult

¹⁰ A lengyelországi köztársasági elnöki intézményről v.ö. R. *Mojak*, Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Małej Konstytucji 1992 roku (A köztársasági elnök alkotmányjogi szerepe az 1992. évi ideiglenes Alkotmányban), *Przegląd Sejmowy*, 1993. 2. szám.

¹¹ A lengyel alkotmányjog nem ismeri a törvénynek a szó igazi értelmében vett kihirdetését, csak a törvénynek a köztársasági elnök általi aláírását.

eljárása, a Szejmnek a Kormány bizalmatlansági indítvánnyal való megdöntéséhez való joggal való felruházása és a felosztatás nagyon szigorú szabályozása.

Az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény egy eredeti és négy tartalék eljárást tartalmaz a kormányalakításra vonatkozóan.¹² Az eredeti eljárás szerint a köztársasági elnök feladata a Minisztertanács elnökének kijelölése. Ez utóbbi javaslatára nevezi ki az államfő a kormány valamennyi miniszterét, és nem utasíthatja el a miniszterelnök javaslatait.¹³ Ezt követően a Kormánynak a Szejmben be kell mutatnia programját, és meg kell szereznie az abszolút szavazattöbbséget igénylő beiktatását. Ha ez az eljárás nem eredményezi az előírt határidőkön belül a kabinet megalakulását, az első tartalékmegoldás indul be. A Szejm megválasztja a miniszterelnököt. Ez utóbbi javaslatára a Szejm megválasztja a többi kormánytagot. Az összes ilyen döntéshez az Alkotmány mindig abszolút szavazattöbbséget ír elő. A köztársasági elnök köteles kinevezni az így megválasztott kormányt.¹⁴ Ha az első tartalék eljárás nem vezet eredményre, az Alkotmány második, az eredeti eljárással majdnem azonos eljárást ír elő, azonban a következő különbséggel: a beiktatás ilyenkor egyszerű szavazattöbbséggel történik. A harmadik tartalék eljárás az első tartalék-eljárással azonos sémát követ, de itt, ezúttal is az abszolút szavazattöbbséget egyszerű szavazattöbbség váltotta fel. Mindegyik eljárásban a miniszterelnöknek a külügyminiszteri, a nemzetvédelmi és a belügyminiszteri tisztségre való kinevezési javaslatait a köztársasági elnökkel való konzultálást követően kell betérjesztenie, aki véleményt mondhat a jelölésekről. Ha egyik eljárás sem tette lehetővé a kormány megalakulását, a köztársasági elnök vagy felosztatja a Parlamentet, vagy elnöki kormányt nevez ki. Ebben az esetben szabadon nevezi ki a kabinet tagjait. Ez a kormány legfeljebb hat hónapon át működhet. Ha ez alatt az idő alatt a Szejm nem adja meg a kormánynak a parlamenti beiktatást, és ugyanakkor megtagadja a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazását, a Parlamentet fel kell oszlatni. Ha a kabinetet beiktatják, időbeni korlátozás nélkül a helyén maradhat.

A Minisztertanács elnöke kijelölésének kezdeményezése tehát fordulónként egyszer a köztársasági elnök, egyszer pedig a Szejm jogosítványa. Ezeknek a rendelkezéseknek az a céljuk, hogy megkönnyítsék és meggyorsítsák a kormányalakítást, és hogy lehetővé tegyék az államfő és a Parlament közötti esetleges konfliktusok megoldását. Ha a Szejmben többség van, a köztársasági elnök akarata ellenére nem kényszerítheti rá a miniszterelnök személyét, és ki kell neveznie a ház által kívánt személyt. Ezzel szemben az államfő, aki, ha nincsen parlamenti többség, bizonyos manőverezési szabadságát megtartva, felelős a kormányválság megoldásáért. Rendes körülmények között az eredeti eljárás elegendő a Kormány kinevezéséhez.

A Kormány az első ház előtt felelős. A Szejm vagy konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, az új miniszterelnök megválasztásával, vagy destruktív bizalmatlansági indítvánnyal döntheti meg. Ez utóbbi esetben az államelnök választhat a Parlament felosztatása és a Kormány lemondásának elfogadása között. Minden bizalmatlansági indítványt (460 közül) legalább 46 képviselőnek kell aláírnia, szavazásra bocsátására benyújtását követően legkorábban hét nap múltán kerülhet sor. Elfogadásához a

¹² V.ö. A. Kulig, *Zagadnienia podstawowe formowania rządu RP* (A kormány megalakítási eljárás legfontosabb kérdései) Państwo i Prawo, 1994. 1. szám.

¹³ Ezt az alkotmányi szövegen alapuló értelmezést azonban Wałęsa elnök egyes tanácsadói vitatták. Lásd szintén A. Kulig, id. mű, 60–61. p., aki óvatosabb véleményen van.

¹⁴ Lásd az előbbi jegyzethez fűzött megjegyzést.

szavazatok abszolút többsége szükséges. A Szejm ugyanígy fogadhat el valamely miniszterrel szembeni bizalmatlansági indítványt is. Ha a Szejm elveti az egész Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványt, az ezt követő három hónapon belül sikeresen nem nyújtható be újabb bizalmatlansági indítvány, csak akkor, ha legalább 115 képviselő írja alá.

Az államelnöknek a házak feloszlatásához való jogosultsága négy helyzetre korlátozódik: 1. amikor a Szejm destruktív bizalmatlansági indítvánnyal dönti meg a Kormányt; 2. amikor az eredeti eljárás és a három tartalék-eljárás nem eredményezi a Kormány kinevezését; 3. amikor a házak nem szavazták meg a költségvetést az azt követő három hónapon belül, amikor a kormány benyújtotta költségvetési tervezetét; 4. amikor a Szejm megtagadja a Kormány parlamenti beiktatását, az utolsó tartalék-eljárással, mint végső megoldással, kinevezett elnöki kormánnyal szembeni konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazását a kinevezését követő hat hónapon belül.¹⁵ Az első három esetben a köztársasági elnök szabadon dönthet a feloszlatásról, a negyedik helyzetben azonban az Alkotmány a házak feloszlatására kötelezi. Feloszlatási jogosítványát ellenjegyzés nélkül gyakorolja. Az alkotmányozó nem akart lemondani erről az eszközről, amely lehetővé teszi a politikai válság megoldását, de úgy döntött, hogy óvintézkedéseket tesz annak érdekében, hogy az államelnök ne használhassa a vele szemben ellenséges érzülettel viseltető Parlament ellen irányuló fegyverként. Ennek a jogosultságnak az a rendeltetése, hogy biztosítsa az állami költségvetés elfogadását, akár megfeleljen, akár pedig nem a végrehajtó hatalom kívánalmainak, és, hogy parlamenti többség jöhesse létre a kormányválság megoldása érdekében. Ha megvan a többség, nem lehet a válság megoldását a választókra bízni. A Parlament egész ésszerűsítési rendszere azért fogalmazódott meg, hogy megkönnyítse a kormány megalakítására képes parlamenti többség kialakítását.¹⁶ A bizalmatlansági indítvány és a feloszlatási jogosítvány szabályozásának is az a célja, hogy megnehezítse a kormány negatív többséggel való megdöntését. Ezzel szemben, a francia vagy a német rendszerrel ellentétben, az alkotmányozó nem ad hatékony eszközöket a Kabinet kezébe a parlamenti többség hiányában való kormányzáshoz.

Az intézményi újítások ismertetésének kiegészítésekként még két olyan elemet kell bemutatnunk, amelyek a rendszer lényege szempontjából nem különösebben fontosak. Ezek – a Nemzeti Rádió és Televízió Bizottságra és az Alkotmánybíróság törvény-értelmezési kötelezettségére vonatkozó rendelkezéseknek az Alkotmányba való bevétele.

Az 1952. évi Alkotmány módosításával létrehozták a Nemzeti Rádió és Televízió Tanácsot. Az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy tagjait a Szejmnek, a Szenátusnak és a köztársasági elnöknek kell kineveznie. A Tanácsot rendeletalkotói hatáskörrel ruhazza fel, amely - a lengyel rendszer szerint - a törvényalkotó kifejezett felhatalmazása alapján gyakorolható. Az alkotmány törvényre bízta a többi kérdés szabályozását. A Tanács tehát a Kormánytól független közigazgatási szerv. Ennek az intézménynek az Alkotmányban való szerepeltetése mindennek előtt az állami audiovizuális szektor rendkívül rossz közérzetét tükrözi, amely nagyon keservesen tud független és pártatlan maradni, és mert a különböző politikai pártok ellenőrzésük alá akarják vonni. Ez a megoldás szerény kísérlet a sugárzott hírhordozók

¹⁵ Egyébként a Szejm feloszlathatja magát a képviselők összlétszámának 2/3-os szavazattöbbségével, ami a Szenátus feloszlását is maga után vonja.

¹⁶ Lásd L. Garlicki, id.mű 15. és köv. p.

függetlenségének szavatolására. Sajnos, semmiféle garancia sem került az Alkotmány szövegébe a Tanácsnak a Palamenttel szembeni függetlenségének biztosítására, és a törvényhozó szabadon, a saját kedve szerint formálhatja ezt az intézményt. A törvényhozó tevékenysége heves viták tárgya és a Tanács tagjainak kinevezése jogi szövegek értelmezési vitáira adott alkalmat. A problémák ellenére, az egységes (Alkotmány)tervezet szövege, amelyet a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága már megvizsgált, a jelenlegi formájában kívánja megtartani a Nemzeti Rádió és Televízió Tanácsot az Alkotmányban.

Röviden meg kell vizsgálnunk az Alkotmánybíróságnak a törvények kötelező értelmezésére vonatkozó hatáskörének a kialakítását is.¹⁷ Az Alkotmánybíróság tagjainak részvételével tartott teljes ülésén hozott határozatával értelmezheti valamely törvény rendelkezéseit. Ezek a határozatok kötelező érvényűek, és minden olyan szervezetet kötnek, amelyekre a törvény vonatkozik. Más értelmezést elfogadása tehát a jogsértést jelent. A határozatot a hivatalos közlönyben teszik közzé. Határozatot a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, a Legfelsőbb Közigazgatási bíróság elnöke az Ombudsman, a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Ellenőrző Kamara elnökének indítványára hoznak. Az Alkotmánybíróság tehát hivatalból induló eljárásban nem hozhat határozatot. A kötelező értelmezés adására vonatkozó hatáskör létrehozása csak a törvényi szintű jogszabályokra vonatkozik (törvények vagy törvényerejű rendeletek), az Alkotmánybíróságnak nem lévén jogosítványa az alkotmánytörvények, valamint a törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályok kötelező értelmezésére. Egyedül az ebben a speciális eljárásban hozott határozatok kötelező érvényűek, valamely más jogszabály alkotmányossági vizsgálata alkalmával adott törvényértelmezés nem kötelezően alkalmazandó. Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre gyakorlatban "póthatáskör" (*Ersatz*) az alkotmányos közhatalmi szervek közötti viták megoldására. Korlátozza a törvények alkalmazásáért felelős intézmények függetlenségét, különösen a bírákét, és az elméletben élesen bírálják.¹⁸ Az Alkotmányozó Bizottság még nem foglalt állást megtartásáról.

2. A politikai rendszer alapelveire vonatkozó rendelkezésekből eredő új elemek

Nagyon fontos újdonság ered a demokratikus jogállamra való hivatkozás alkotmányszövegbe való beépítéséből, amely (a jogállam) megvalósítja az társadalmi (szociális) igazságosság alapelveit. Ez a rendelkezés, amelyik első ránézésre mintha minden gyakorlati jelentőség nélkülinek látszana, a teljes lengyel Alkotmányt átalakította. Lehetővé tette az Alkotmánybíróság számára, hogy gazdag joggyakorlatot alakítson ki, ami kiegészíti az alkotmányszövegeket.¹⁹ Kétségtől, az alkotmány-

¹⁷ Lásd A. Filek *Ustalenie powołanych obowiązujecej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny* (Az Alkotmánybíróságnak a törvények kötelező értelmezésére vonatkozó hatásköre), *Nowe Prawo*, 1991. 1–3. szám; J. Oniszczyk, *Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)* (A törvényeknek az Alkotmánybíróság általi kötelező értelmezése), *Przegląd Sejmowy*, 1994. 4. szám.

¹⁸ V.ö. például K. *Działocha*, *Model ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego de lege ferenda* (Az Alkotmánybíróság intézményi modellje, de lege ferenda) *Państwo i Prawo*, 1993. 2. szám, 7. p.

¹⁹ Lásd különösen J. *Zakrzewska*, *L'État de droit et Tribunal Constitutionnel en Pologne*, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1993., K. *Działocha* *Der Rechtsstaat unter den Bedingungen einer Grundlegenden Umformung des Rechtssystems dargestellt am Beispiel Polen Osteuropa Recht*, 1993. 1. szám,

reform létrehozói nem látták előre a reformnak az intézményi gyakorlatra kifejtett összes következményét.

Az Alkotmánybíróság véleménye szerint, az Alkotmány 1. cikke értelmezési direktíva, amelyet minden más alkotmány-rendelkezés értelmezésében figyelembe kell venni és különösen azokéban, amelyek 1989. előtt keletkeztek. E cikknek a bevezetése tehát többé-kevésbé a korábbi alkotmány-rendelkezést értelmét is módosította. Az Alkotmánybíróság, amikor az alkotmányi szabályokat értelmezi, állandóan a szóban forgó rendelkezésre hívja fel a figyelmet. Ugyanakkor, ez a cikk útmutatást jelent a törvények értelmezéséhez is ("a törvények alkotmány szerinti értelmezése"). Példaként idézhetjük magára az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi szabályokat törvényi rendelkezéseket. Tekintettel arra, hogy a jogállamban nem lehetnének olyan jogszabályok, amelyeket nem vetettek előzőleg alkotmányossági vizsgálat alá, az Alkotmánybíróság a saját hatáskörére nézve kedvező értelmezést fogad el azokban az esetekben, amikor a szöveg nem eléggé világos. Tehát az Alkotmánybíróság a javára szóló hatáskör vélelmét fogadja el, amit egyedül kifejezett alkotmányi rendelkezés kérdőjelezhetne meg. Az Alkotmánybíróság így fogadta el hatáskörét a Szejm határozatainak vizsgálata tekintetében, amikor az elmélet az Alkotmánybíróságról szóló törvényt egyhangúlag úgy értelmezte, mint hogy a törvény a Szejm határozatait kizárja az alkotmánybírósági ellenőrzés alól.²⁰ Az 1. cikk bevezetésének tehát az a következménye is volt, hogy bővítette az Alkotmánybíróság hatáskörét. Ennek a kiterjesztő értelmezésnek azonban határt kell szabnia a Bíróság hatáskörét kifejezetten korlátozó (alkotmányi vagy törvényi) rendelkezésnek.

Az alkotmánybírósági joggyakorlat szerint az 1. cikk olyan norma is, amely kötelező érvényű a közhatalmi szervekre, azokra egyaránt, akik a törvényeket alkalmazzák, és azokra is, akik normaalkotó hatáskörrel rendelkeznek. Az Alkotmánybíróság főként a jogállam elvére hivatkozik. Arra a tartalomra is felhívja a figyelmet, amelyet az elmélet ennek a fogalomnak tulajdonít, hogy elfogadtassa azoknak az elveknek a kötelező erejét, amelyeket a jogállamot szervesen alkotó elemeknek tekint. Az elmélet és a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságának joggyakorlata bizonyos ötletforrásként szolgál, a lengyel joggyakorlat eredetisége azonban megérdemli, hogy kiemeljük. Az Alkotmánybíróság elfogadta a törvények visszaható hatálya tilalmának elvét, azt az elvet, hogy az egyén ügyét bíróság elé vigye, az állampolgárnak a jog és az állam iránti bizalmának elvét, a szerzett jogok védelmének elvét, megsemmisítve azokat a törvényszövegeket, amelyet ezeket sértik.

A jogállamra vonatkozó joggyakorlat a jogrendszer átalakulásának specifikus körülményei közepette fejlődik. A különféle gazdasági és társadalmi reformok, a körülmények nyomására szükségessé vált különböző intézkedéseket, mint például az alapjogoknak a kommunista rendszerben történt megsértése miatti kárpótlás érdekében hozott intézkedéseket, az Alkotmánybíróság abból a szempontból vizsgálja, hogy megfelelnek-e a jogállami standardoknak. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata érdekesen gazdagítja a rendszerváltás elméleti kérdéseit a jogrendszerben. A

valamint a Constitutional Court in Poland in a period of State System Transformation c. tanulmánykötetet, Tribunal Konstytucyjny, Warszawa, 1993.

²⁰ Az 1992. június 19-én kelt U-6/92. számú határozat; v.ö. e két témában a joggyakorlatra vonatkozó két jegyzetet, F. Siemiński jegyzetét és B. Nalezińskiét és K. Wojtyczekét, amelyek a Państwo i Prawo-ban jelentek meg, 1993. 1. szám

közhatalmi szervek által hozott különféle intézkedéseknek, az esetleges joghátrányok mérséklése érdekében össze kell békíteniük a változás szükségességét a jogbiztonsággal és a jog állandóságának igényével. Az állampolgárnak a jog és az állam iránti bizalma védelmének és a szerzett jogok védelmének elve pontosan azt a kompromisszumot juttatja kifejezésre, amelyet az Alkotmánybíróság próbál létrehozni ezek között az egymással ellentétes érdekek között.

Határozatainak indokolásaiban a Bíróság arra törekszik, hogy kimutassa: ezeknek az elveknek a kötelező ereje az 1. cikk elkerülhetetlen következménye. Éppen ezért, a normák közötti "a közvetett bennfoglaltatás" kapcsolatra hivatkozik:²¹ a *b* norma (például, a visszaható hatályú törvények tilalma) a "közvetett bennfoglaltatás" kapcsolat értelmében az *a* normából következik (a jogállam elvéből), amikor a *b* norma érvényesítése az *a* norma érvényesítésének *sine qua non* feltétele. A lengyel Alkotmánybíróság, amelynek még nem volt ideje megszilárdítani a tekintélyét, jobban szereti úgy határozatot hozni, hogy szigorúan a jogszabályok betűjéhez ragaszkodik. Ezek a jogi érvelés helytállósága maximumának biztosítására irányuló erőfeszítések azonban kevésbé meggyőzőek. A Bíróság által felállított minden ilyen alapelv pontos jelentését nehéz precízen meghatározni, mert az Alkotmánybíróság az egymással ellentétes értékek összebékítésére irányuló kísérleteiben olyan kivételeket is elfogad, amelyek terjedelme csak esetről esetre határozható meg. Ezekben a jogállam elve relatív jelentést kap, és a törvényhozó nem mindig tudhatja előre, hogy a törvény összhangban lesz-e vagy sem az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata sokkal ritkábban hivatkozik a demokratikus állam elvére. Míg a jogállam fogalmát az elmélet sokkal mélyrehatóbban vizsgálta, és állíthatjuk, hogy sikerült mindenki által elfogadott, objektív jelentést adni a fogalomnak, a demokratikus állam fogalmának tartalma sokkal pontatlanabb és áthatja a szubjektivitás. Sőt, az Alkotmánybíróság előtt folyó viták jellege ritkábban ad lehetőséget az utóbbi fogalomra való hivatkozásra.

A demokratikus jogállam elvének alkotmányban való elismerése új lehetőségeket nyitott az alkotmánybíráskodás előtt. Az alkotmánybírói joggyakorlat megkísérli az alkotmányi szövegeket kiegészíteni ott, ahol az alkotmányozó megfeledezett az egyéni jogok alapvető garanciáiról, mint például a törvények visszaható hatályának tilalmáról. Kijavít bizonyos hiányosságokat és az ideiglenes alkotmányi megoldások össze nem illőseit. Az elismert elvek pontatlansága és a megengedett kivételek tekintélyes manőverezési szabadságot adnak a Bíróság számára, megengedve, hogy a saját választása szerint alakítsa a megoldás jellegét. Az alkotmánybíráskodás által alkotott jog óriási jelentőséggel bír a lengyel jogrendszerben, jóllehet, hogy a jogrend, legalábbis hivatalosan, nem ruházta fel a bírót normatív hatáskörrel, és nem ismeri el a joggyakorlatot jogforrásként. A lengyel alkotmányossági blokk egyrészt az alkotmánytörvényekben kifejezetten deklarált alkotmányi normákból, másrészt pedig a joggyakorlat elveiből áll, amelyek törvényi alapjai meglehetősen törekenyek. Az 1. cikk helye a Franciaországban alkalmazott "a Köztársaság törvényei által elismert alapelvek" megoldáshoz hasonlítható.

Az alkotmánybíró számára hagyott tekintélyes manőverezési szabadság ellenére, az az alkotmányi rendelkezés, amely szerint a Lengyel Köztársaság - demokratikus

²¹ Erről a fogalomról lásd például A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii państwa i prawa, (Az állam- és jogelmélet vázlata) Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1992. 211-212. p.

jogállam, nem vonható kétségbe. Ez a rendelkezés több, a Parlament elé benyújtott alkotmány-tervezetben megjelenik, és a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága a közelmúltban fogadta el. A Bizottság teljes terjedelmében (*in extenso*) átvette az általa kidolgozandó alkotmány-tervezetbe az 1. cikk jelenlegi szövegét. A demokratikus jogállam elvével ellentétben azonban, az "állam, amely megvalósítja a társadalmi (szociális) igazságosság elveit" formula ellentmondásos. Vitatják a gazdasági liberalizmus hívei. A jogászokban is kétségeket kelt, mert szédítő jogosítványokat ad az alkotmánybíró kezébe. Lehetővé teszi, hogy a jogszabályokon kívül a társadalmi igazságosság elveivel is hivatkozási normaként éljen, ami teljesen szubjektív kategória. Erre a megfogalmazásra támaszkodva, az Alkotmánybírósság tehát önkényesen dönthetne minden olyan törvény alkotmányosságáról, amellyel hozzá fordulnak. Egyedül a Bírósság által mostanáig gyakorolt "önkorlátozás" ("*self-restraint*") teszi lehetővé a bírák kormányzásai túlkapásainak elkerülését. A bíróság a törvényhozónak hagyott mérlegelési szabadságra helyezi a hangsúlyt, és ennek alapján a törvényszövegek bírálatát (*censure*) a nyilvánvaló mérlegelési (értékelési) hiba eseteire szorítja, ha ehelyütt alkalmazható ez a francia közjogi fogalom.

A lengyel alkotmányjog egyik legérdekesebb újítása a vállalkozási szabadság alkotmányi elismerése. Hagyományosan, a piacgazdasággal rendelkező országokban az Alkotmány a tulajdonjog szavatolására korlátozódik, és, bár a vállalkozási szabadságot jogilag elismerik, nem védelmezi az Alkotmány speciális rendelkezése. A lengyel alkotmányozó úgy döntött, hogy ennek a szabadságnak szentelt cikket vesz fel az Alkotmányba. Erre a módosításra 1989 decemberében specifikus körülmények között került sor. Az 1952 évi Alkotmány egyik sajátos vonása volt, mint a kommunista államok többi alkotmányában is, a gazdasági és társadalmi rendszer alapjaira vonatkozó rendelkezések terjedelme. Az államosított és tervgazdálkodás alkotmányos alapelv volt. Az 1989 decemberi reform megalkotói, akik a múlttal való radikális szakítást akarták jelezni, és ki akarták fejezni a piacgazdaság melletti egyértelmű választást, nem szorították a régi alkotmány egy részének hatályon kívül helyezésére, hanem új rendelkezést építettek a helyére. A rendelkezés felvétele egybeesik a megindult gazdasági reformokkal és az állami politika új orientációját juttatja kifejezésre. A vállalkozási szabadság elismerése ugyanakkor ellensúlyozza a terjedelmes szociális jogokat, amelyeket az alkotmányozó nem kívánt megkérdőjelezni, és amelyeket az ezekre a jogokra vonatkozó rendelkezések tükrében kell értelmezni. Ezek, a szociális igazságosságra való hivatkozással együtt adják meg a piacgazdaság szociális irányultságát. Az elképzelés, mely szerint az Alkotmánynak kell szabályoznia az ország gazdaságát, tehát nem teljesen vethető el.²² Ezt a tendenciát erősítette meg az elmélet is, amely mindig figyelmet fordít az ország úgynevezett "gazdasági alkotmányá"-ra.

Az új rendelkezés elfogadása nem érinti hátrányosan az állami szektor sorsát. Nem teszi kötelezővé a magánosítást, és továbbra is jól összeegyeztethető mind azzal a gazdasággal, amelyben az állami szektor igen visszafogott, mind pedig a vegyes gazdasággal. Az Alkotmány egyetlen, a vállalkozási szabadság határaitra vonatkozó rendelkezést sem tartalmaz, az alkotmányos védelem intenzitása tehát bizonytalan. Az

²² Lásd Piotr Winczorek, *Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego* (Dziesięć pierwszych artykułów projektu Konstytucji RP (Viták a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottságának kebelében a Lengyel Köztársaság politikai rendszerének első alapelveiről (az Alkotmány első tíz cikke) *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Sociologiczny*, 1995. 2. szám.

alkotmánybíráskodásra vár tehát, hogy kijelölje az állami beavatkozási rendszer határait a gazdaságban, összehétkítve a vállalkozási szabadságot a szociális igazságossággal. Az alkotmányozó, ezt a szabadságot a tulajdonjoggal és az örökléshez való joggal együtt, az államra vonatkozó alapelvek között elhelyezvén, nem ugyanarra a síkra helyezte, mint a többi alkotmányos emberi jogot. A Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága úgy döntött, hogy a vállalkozási szabadság szavatolását a(z) (állam)rendszer alapelveire vonatkozó rendelkezések között hagyja.

Az alkotmányreformok a képviseleti demokrácia eredeti felfogását is eredményezték. Nem vagyunk benne bizonyosak, hogy tudatosan vezették be, mert inkább figyelmetlenségéből fakad. Az 1992. október 17-i alkotmánytörvény úgy rendelkezik, hogy a képviselöt és a szenátort, mint az egész Nemzet képviselőit, nem kötik a választók utasításai, és nem hívhatók vissza. Ugyanakkor, a régi Alkotmány egyik rendelkezése szerint a képviselők és a szenátorok kötelesek beszámolni választóiknak annak a szervnek a munkájáról és tevékenységéről, amelybe megválasztották őket. Ebből ered a képviselő mandátumának az a koncepciója, amelyben a szabad képviseleti mandátum elemei dominálnak, azonban a szocialista mandátum bizonyos vonásaival való kiegészítéssel. Ez utóbbi arra az elgondolásra alapult, hogy a képviselő nem csupán a népet, mint egészet képviseli, hanem választókerületének választóit is, akikkel szemben felelős, és tevékenységében össze kell egyeztetnie a helyi szintű érdekeket az országos érdekekkel. Ebből a konstrukcióból a választókkal szembeni bizonyos kötelezettségek fennmaradtak, amelyeket egyébként az 1985-ben megszavazott és 1991-ben módosított, a képviselők és a szenátorok kötelezettségeiről és jogairól szóló törvény konkretizált. A törvény úgy rendelkezett, hogy a képviselők és a szenátorok kötelesek megvizsgálni a választók által támasztott követeléseket. Tekintettel azonban arra, hogy ezek a kötelezettségek *lex imperfectae* jellegűek, a képviselői és a szenátori mandátum új koncepciójának nem lenne szabad a gyakorlatra hatással lennie, bár a klasszikus megfogalmazásoknál talán jobban tükrözi azt a szerepet, amelyet a képviselő ténylegesen játszik, aki választókerülete választóinak szóvivője is. Nem vették azonban át az Alkotmányozó Bizottság által már megvizsgált egységes tervezet szövegébe.

*

Nagyon nehéz értékelni az Alkotmány sorozatos javításának megoldásával kialakult előnyöket és hátrányokat, ami a demokratikus intézmények létrehozását jellemzi Lengyelországban. Ahhoz nem fér kétség, hogy bizonyos rugalmasságot ad az intézményi keretnek és megkönnyíti a gyorsan változó politikai és gazdasági helyzethez való igazodást. A kommunizmus és a demokrácia közötti átmenetből adódó problémák specifikus volta Lengyelországban nem igazán új alkotmányjogi megoldásokban jelenik meg. Az újdonság főként a más országokban elismert elemek és alapelvek többé-kevésbé eredeti adaptálásában áll. Az alkotmánymódosítások több összefüggéstelen alkotmány-szöveg létrehozását eredményezték, amelyeket az alkotmánybíráskodás egészített ki. Nem kell azonban alábecsülni a jelenlegi rendszernek a jövőbeni Alkotmány szempontjából való jelentőségét. A fentiekben ismertetett, a jelenlegi *status quo* megtartására való törekvés kitűnik abból az Alkotmány-tervezetből is, amelyet most dolgoz ki a Parlament. A jelenlegi rendszer megkerülhetetlen (sorsszerű) kiindulási pontot jelent az alkotmányozó számára. Ha

már egyszer kipróbálták az átmenet időszakában, átveszik vagy módosítják a végleges Alkotmányban. A kipróbálásnak és a hibáknak ez a módszere lehetővé tenné talán az intézményrendszer számára, hogy önmagától, spontán módon nyugalomba jusson.

TARTALOM

Előszó (Trócsányi László)	5
---------------------------------	---

Első rész

Az alkotmányozás elvi, történeti, tételes és összehasonlító jogi problémái

(A Kar munkatársainak tanulmányai)

Besenyei Lajos: Az alkotmány és a polgári jog	9
Die Verfassung und das bürgerliche Recht (Zusammenfassung)	18
Bodnár László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról	19
International Law in the Hungarian Legal Order Regulated by the Hungarian Constitution (Summary)	35
Cséka Ervin: Az alkotmány és az eljárásjogok, különös tekintettel a büntető eljárásjogra	37
La constitution et les droits de procédure ayant égard particulier à la procédure pénale (Résumé)	54
Kiss Barnabás: Az emberi–állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép- és Kelet-Európában	55
Constitutional regulation of human and civil rights in Central and Eastern Europe (Summary)	69
Molnár Imre: A magánjog fejlődésének útja a köztársasági Rómában. (Jogszá- bályalkotás)	71
Der Weg der Privatrechtsentwicklung in Rom zur Zeit der Republik (Rechtsnormengebung). (Zusammenfassung)	77
Nagy Ferenc: Az anyagi büntetőjog és az alkotmány	79
Das Materielle Strafrecht und die Verfassung (Zusammenfassung)	94
Paczolay Péter: Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányaiban	97
Traditional elements in the constitutions of the Central and East European new democracies (Summary)	108
Ruszoly József: Alkotmány és hagyomány. Historikus észrevételek három alkotmányozási előmunkálathoz	111
Verfassung und Tradition (Inhalt)	130
Szentpéteri István: Alkotmányfejlődési zavarok szociológiai összefüggései	131
The Sociological Relation between the Disorders of Constitutional Development (Summary)	144

<i>Tóth Károly</i> : A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban	147
Some specifics of Parliament, President and Government in the new Central and Eastern European Constitutions (Summary)	166
<i>Trócsányi László</i> : Az alkotmányozás elvi kérdései	167
Les questions theoriques de constitutionnalisation (Résumé)	184
<i>Várnay Ernő</i> : Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez	187
Reflexions sur quelques problemes du droit constitutionnel des finances publiques (Résumé)	195
<i>Vastagh Pál</i> : Egy modern állam képe az alkotmánykonceptcióban. (Az Igazságügyi Minisztérium szabályozási koncepciójáról)	197
The image of a modern state in the Concept of the Constitution (Summary)	206

Második rész

Rendszerváltozás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában

(Az 1995. június 15–17-ei kecskeméti nemzetközi konferencia referátumaiból)

<i>Antonie Iorgovan</i> : A politikai rendszer változása és az alkotmányos fejlődés Romániában az 1989. decemberi forradalom után. [Le changement du régime politique et le developpement constitutionnel en Roumanie après la revolution Decembre 1989]	209
<i>Agnes Kartag-Odri</i> : A történelem és az alkotmány kapcsolata (Jugoszlávia példája). [The alliance between history and constitution. (The example of Yugoslavia)]	221
<i>Karel Klíma</i> : Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban. [Faits historiques en relation avec la naissance de la République tchèque]	231
<i>Pavle Nikolić</i> : A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és tagállamai (Tanulmány a kommunista világ végéről). [La République Federative Yugoslavie et ses Etats-membres (L'essai de l'issue du monde communiste)]	245
<i>Krzysztof Wojtyczek</i> : A politikai rendszerváltás és az alkotmányozás Lengyelországban. [Le changement de régime politique et le constitutionnalisme en Pologne]	257



Készítette a JATEPress
6722 Szeged, Petőfi Sándor sugárút 30—34.
Felelős kiadó: az ÁJTK dékánja
Felelős vezető: Szőnyi Etelka
Méret: B/5, példányszám: 500, munkaszám: 18/1996. 9

**A SZEGEDI JÓZSEF ATTILA TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS
JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK E SZOROZATBAN ÚJABBAN
MEGJELENT KIADVÁNYAI**

Tomus XLVI.

Fasc. 1. *Blutman* László: A szabadságmegvonás bírói felülvizsgálatának lehetőségei az európai alapjogokban. (Szeged, 1995.) 57 p.

Fasc. 2. *Hajdú* József: Az időskorúak szociális védelmének eszközrendszere Kanadában. (Szeged, 1995.) 66 p.

Fasc. 3. *Révész* Béla: A jogállamiság értékeinek alkotmánybíróági paraméterei. (Szeged, 1995.) 33 p.

Fasc. 4. *Reizner* János – *Ruszoly* József: Tisztújítások Szegeden a 18. század első felében. (Szeged, 1995.) 33 p.

Fasc. 5. *Stipta* István: A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején. (Szeged, 1995.) 64 p.

Tomus XLVII.

Fasc. 1. *Besenyi* Lajos: Az alkotmány és a polgári jog. (Szeged, 1996.) 10 p.

Fasc. 2. *Bodnár* László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. (Szeged, 1996.) 18 p.

Fasc. 3. *Cséka* Ervin: Az alkotmány és az eljárásjogok, különös tekintettel a büntető eljárásjogra. (Szeged, 1996.) 18 p.

Fasc. 4. *Kiss* Barnabás: Az emberi-állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép- és Kelet-Európában. (Szeged, 1996.) 15 p.

Fasc. 5. *Molnár* Imre: A magánjog fejlődésének útja a köztársasági Rómában. (Jogszabályalkotás). (Szeged, 1996.) 7 p.

Fasc. 6. *Nagy* Ferenc: Az anyagi büntetőjog és az alkotmány. (Szeged, 1996.) 17 p.

Fasc. 7. *Paczolay* Péter: Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányaiban. (Szeged, 1996.) 13 p.

Fasc. 8. *Ruszoly* József: Alkotmány és hagyomány. Historikus észrevételek három alkotmányozási előmunkálathoz. (Szeged, 1996.) 20 p.

Fasc. 9. *Szentpéteri* István: Alkotmányfejlődési zavarok szociológiai összefüggései. (Szeged, 1996.) 16 p.

Fasc. 10. *Tóth* Károly: A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban. (Szeged, 1996.) 21 p.

Fasc. 11. *Trócsányi* László: Az alkotmányozás elvi kérdései. (Szeged, 1996.) 19 p.

Fasc. 12. *Várnay* Ernő: Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez. (Szeged, 1996.) 10 p.

Fasc. 13. *Vastagh* Pál: Egy modern állam képe az alkotmánykoncepcióban. (Szeged, 1996.) 10 p.

Fasc. 14. *Antonie Iorgovan*: A politikai rendszer változása és az alkotmányos fejlődés Romániában az 1989. decemberi forradalom után. (Szeged, 1996.) 12 p.

Fasc. 15. *Agnes Kartag-Odri*: A történelem és az alkotmány kapcsolata (Jugoszlávia példája). (Szeged, 1996.) 9 p.

Fasc. 16. *Karel Klíma*: Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban. (Szeged, 1996.) 13 p.

Fasc. 17. *Pavle Nikolić*: A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és tagállamai (Tanulmány a kommunista világ végétől). (Szeged, 1996.) 11 p.

Fasc. 18. *Krzysztof Wojtyczek*: A politikai rendszerváltás és az alkotmányozás Lengyelországban. (Szeged, 1996.) 20 p.